

# Een sprong in het duister

---

Over de invoering van de evenredige vertegenwoordiging (1917)  
en de kritiek op haar werking in de jaren twintig en dertig.

*Jasper Loots*

## Thorbeckes meervoudige kiesdistricten

In de ogen van de oppositionele liberalen was de Tweede Kamer in de eerste helft van de negentiende eeuw een in zichzelf gekeerde klik van elkaar benoemende vertegenwoordigers, met alle schadelijke gevolgen van dien voor het landsbestuur. De praktijk in de steden was de volgende. De stemgerechtigde burgers kozen een kiescollege. Dit college koos de leden van de raad en die gemeenteraad koos vervolgens de stedelijke afgevaardigden in de Provinciale Staten. Deze statenleden (tezamen met de statenleden gekozen door ridderschappen en landadel) kozen naar evenredigheid van het aantal ingezetenen van hun provincie een of meer Kamerleden (van de achtevvijftig Tweede-Kamerleden in 1840 koos Zuid-Holland er twaalf en Drenthe slechts één). De Kamerleden werden dus trapsgewijze in plaats van rechtsreeks gekozen. Tot hun ongenoegen stelden de liberalen vast dat de praktijk uitwees dat de stemgerechtigde stedelingen ter verkiezing van het kiescollege hun stem doorgaans gaven aan de zittende raads-, staten- en Kamerleden. De gezeten volksvertegenwoordigers hadden daardoor feitelijk zeggenschap over het verlengen van hun eigen mandaat en in de praktijk ook over het antwoord op de vraag wie zij in hun midden wensten op te nemen. Door dit systeem van indirecte benoemingen – van verkiezingen was feitelijk geen sprake – werd de liberalen de toegang tot de volksvertegenwoordiging onthouden. De onder leiding van de liberaal J.R. Thorbecke tot stand gebrachte grondwetswijziging maakte in 1848 een eind aan deze gelegitimeerde coöptatie door directe, districtsgewijze verkiezingen in het leven te roepen.

Die voor de liberalen zo wezenlijke bepaling dat de Kamerleden direct en districtsgewijze werden gekozen vond haar uitwerking in de door Thorbecke geredigeerde Kieswet van 1850. Met twee belangrijke bepalingen had hij rekening te houden. In de eerste plaats was daar het grondwettelijke voorschrift dat op elke 45.000 inwoners één afgevaardigde in de Tweede Kamer zitting zou nemen. Mede op basis van de laatste volkstelling veronderstelde de wetgever dat de bevolking elke vijf jaar zou toenemen met ongeveer 45.000 inwoners. Aan die verwachting werd de

wettelijke bepaling opgehangen dat om de vijf jaar de zogeheten kiestabel moest worden herzien. In die tabel stond voor elk kiesdistrict vermeld welke gemeente dan wel gemeentes tot het district behoorden, het aantal inwoners, het aantal in het betreffende district te kiezen afgevaardigden (doorgaans twee afgevaardigden op 90.000 inwoners) en de volgorde van aftreden (elke twee jaar diende de helft van de Kamerleden af te treden). De tweede bepaling die richting gaf aan de nieuwe Kieswet was het eveneens grondwettelijke voorschrift dat het rijk in kiesdistricten moest worden verdeeld. Thorbecke hield daarom bij zijn districtsindeling geen rekening met de provinciale grenzen. Daar was bovendien een meer praktische verantwoording voor te geven: omdat geen van de elf provincies een exacte veelvoud van 45.000 ingezetenen telde moesten er dus hoe dan ook 'provinciaal-gemengde' kiesdistricten worden gevormd. Die formele reden (bepaald in de Grondwet) en de praktische noodzaak waren de minister van Binnenlandse Zaken een zegen want de Tweede Kamer moest, aldus Thorbecke, de uitdrukking zijn van een nationale en niet van een plaatselijke, provinciale of groepsgebonden denkwijze zoals in de achttiende eeuw alsook in de eerste helft van de negentiende. Nationale volksvertegenwoordigers, zo luidde de redenering, werden in werkelijk nationale kiesdistricten gekozen. Daarom ook had Thorbecke daar waar mogelijk zogenoemde dubbele kiesdistricten gevormd, waarin dus op 90.000 inwoners twee afgevaardigden werden gekozen. De tweede reden om dergelijke dubbele kiesdistricten in het leven te roepen was dat zodoende bij het om de twee jaar periodiek aftreden van de helft van de Kamerleden niet slechts de helft van de kiezers betrokken was. Want anders dan in enkelvoudige districten konden de kiezers in dubbele districten om de twee jaar hun stem uitbrengen. Dubbele en meervoudige districten garandeerden dus, anders dan enkelvoudige districten, dat veranderingen in de samenstelling van het parlement waren gebaseerd op door de gehele (politieke) natie gedragen veranderingen in zienswijzen en voorkeuren. Thorbecke verdeelde het land in 1850 in 38 districten, waarvan er 26 tweevoudig en 11 enkelvoudig waren. Omdat was overeengekomen geen gemeentes op te splitsen werd Amsterdam (inclusief Diemen en Watergraafsmeer) een vijfvoudig kiesdistrict. De hoofdstedelijke kiezers kozen dus maar liefst vijf volksvertegenwoordigers. Het ideaal van zo groot mogelijke kiesdistricten indachtig zag Thorbecke slechts af van het vormen van dubbele districten daar waar natuurlijke hindernissen als rivieren, moerassen en een geringe populatie contact tussen kiezers onderling en tussen kiezers en (kandidaat-)Kamerleden onmogelijk maakten. Een aantal Kamerleden plaatste kanttekeningen bij Thorbeckes pleidooi ten faveure van een werkelijk nationale volksvertegenwoordiging. Zij vreesden dat in die 'provinciaal-gemengde' kiesdistricten juist een geest van provincialisme zou ontstaan. Een deel van de ene provincie zou namelijk in een bepaald district door

een groter deel van een andere provincie worden overheerst. Dat zou leiden tot enerzijds onenigheid, ijverzucht en jaloezie, anderzijds tot een tanende betrokkenheid van de minderheid. Op zoek naar nationale eenheid bevorderde Thorbecke in de ogen van zijn critici dus juist provinciale strijd. En op zoek naar een opgewekt nationaal politiek leven zou hij bij die teleurgestelde minderheden desinteresse en afzijdigheid in de hand werken. Thorbecke kreeg dus het verwijt het eigene van elk van de provincies, naar aard en gezag, met zijn revolutionair gevoede centralisme om zeep te helpen. Er werd hem nog een verwijt voor de voeten geworpen: minderheden maakten door de opdeling in meervoudige nauwelijks kans op het winnen van zetels en, zo zij wel een of meer zetels wisten te willen, dan werden zij ernstig tekort gedaan. Dat laatste verwijt kwam met name van de katholieke afgevaardigden. Zij waren van mening dat een aantal districten opzettelijk dusdanig waren samengesteld dat het katholieke volksdeel er een minderheid vormde. Bij een indeling in louter enkelvoudige districten ontstond een veel fijnmaziger netwerk, waardoor minderheden een minder grote kans liepen door een meerderheid te worden weggedrukt.

Omdat de bevolking in Nederland veel sneller groeide dan met de 45.000 per vijf jaar die was voorzien, gaf het aanpassen van de kiestabel (de districtsindeling dus) telkens veel problemen. In de eerste plaats was er keer op keer onenigheid over de vraag of er voor de nieuw te kiezen Kamerleden districten in het leven moesten worden geroepen of dat zij een plaats moesten krijgen in een van de bestaande districten, door van een enkelvoudig een dubbel of van een dubbel een meervoudig district te maken. Het invoegen van nieuwe volksvertegenwoordigers was een delicate kwestie en naarmate zich in het parlement duidelijker te onderscheiden politieke groeperingen aftekenden, waren de verwijten van kieswetgeografie of gerrymandering niet van de lucht. Deze laatste term is ontleend aan de handelwijze van de in 1810 gekozen gouverneur Elbridge Gerry van Massachusetts. Hij boetseerde ten eigen nutte zulke fraai gevormde kiesdistricten dat hem de twijfelachtige eer toekomt dat aan zijn achternaam de Amerikaanse term voor kieswetgeografie is ontleend.

Het aanpassen van de kiestabel (in 1858, 1864, 1869 en 1878) werd door een aantal Kamerleden aangegrepen om te discussiëren over het leidende motief achter de districtindeling: Thorbeckes grote beginsel. Het daar waar mogelijk in het leven roepen van dubbele of meervoudige kiesdistricten bracht het ideaal van een fijnmazige verdeling in evenzoveel districten als er Kamerleden werden gekozen allesbehalve dichterbij.

Jaar	Aantal zetels	Aantal districten	Enkelvoudige districten	Meervoudige districten:					
				2	3	4	5	6	7
1850	68	38	11	26			1		
1858	72	38	9	27	1			1	
1864	75	39	8	29	1			1	
1869	80	41	8	30	2			1	
1878	86	43	8	32	1	1			1

*Bron: K.L.L.M. Dittrich en J.G. Gosman, 'Kiesstelsel en kiesrecht', in: H. Daalder en C.J.M. Schuyt (kernred.), Compendium voor politiek en samenleving in Nederland (Alphen aan den Rijn 1986-) A1200.*

Bovenstaand overzicht leert dat de bevolkingsgroei in de periode 1850 – 1878 noopte tot het inpassen van maar liefst achttien nieuwe Kamerleden. Het aantal enkelvoudige districten nam in diezelfde periode af van elf tot acht. Die Kamerleden die streden voor een indeling in louter enkelvoudige districten, opdat minderheden meer kans hadden op het winnen van zetels, vonden telkens de liberalen op hun weg. Die liberalen profiteerden op een onevenredige wijze van het feit dat zij, de regerende partij, zeggenschap hadden over de districtsindeling. Bij de laatste herziening van de kiestabel, die van 1878, werd het onverbloemde liberale eigenbelang hevig bekritiseerd door katholieken en antirevolutionairen. Gedachten over een radicaal ander kiesstelsel, gebaseerd op evenredigheid, werden door de Kamerdebatten echter niet te berde gebracht. Buiten de muren van het Kamergebouw werd er echter al ruim een decennium geschreven en gedebatteerd over een kiesstelsel dat in zijn uitwerking nog veel rechtvaardiger was dan een indeling in louter enkelvoudige districten: een proportioneel of evenredig kiesstelsel.

### De evenredigheidsapostelen

Vanaf het midden van de jaren zestig van de negentiende eeuw drongen de revolutionaire ideeën over vertegenwoordiging van de Engelsman Thomas Hare tot Nederland door. De in 1806 geboren Hare publiceerde in 1859 *A treatise on the election of representatives, parliamentary and municipal*. Daarin ontvouwde hij een bijzonder ingewikkeld op evenredigheid gebaseerd nationaal personenstelsel. Het kwam op het volgende neer: de kiezers, niet langer genoodzaakt een keuze te maken uit de districts kandidaten, moesten op hun stembiljet de kandidaten in volgorde van voorkeur nummeren. Had een kandidaat het kiesquotiënt behaald (het aantal uitgebrachte stemmen gedeeld door het aantal te bezetten zetels) dan werd op die stembiljetten waarop de naam van de reeds gekozene op de eerste plaats prijkte de stem overgedragen op de nummer twee, enzovoort. Het was een voor de kiezers bijzonder ingewikkeld en voor degenen die de uitslag moesten vaststellen

bijzonder bewerkelijk stelsel. Velen die er kennis van namen wezen het stelsel om die reden dan ook af, maar het beginsel heeft nadien faam verworven. In Nederland waren het in de eerste plaats de zich emanciperende antirevolutionairen en socialisten die het idee van Hare propageerden.

In 1869 wijdde de jonge predikant Abraham Kuyper een uitvoerig artikel aan de Kieswet.<sup>1</sup> Vertegenwoordigen was zijns inziens het weerspiegelen van landelijk georganiseerde kiezersgroepen. Dat de beginselen waarin hij geloofde niet naar evenredigheid in de Kamer waren vertegenwoordigd omdat de liberalen vasthielden aan een op valse premissen gebouwd kiesstelsel, maakte hem strijdlustig. De ideeën van Hare vond Kuyper, en hij was niet de enige, te ingewikkeld. Een evenredig lijstenstelsel scheen hem een goed alternatief. De teleurstellende verkiezingsuitslag van 1871 – de stem van 5 % van de kiezers (3.000 van de 60.000) bleek door de werking van het absolute meerderheidsstelsel onvoldoende om zetels te bemachtigen – sterkte Kuyper in zijn strijd tegen de meerderheidsstemmingen in districten. In 1872 schreef hij in zijn krant De Standaard een groot aantal artikelen waarin hij fulmineerde tegen het ‘onzedelijke’ kiesstelsel. Dat stelsel achtte hij om drie reden verderfelijk. In de eerste plaats omdat het dwong tot onnatuurlijke coalities. De antirevolutionairen moesten kiezen tussen samenwerking met de katholieken of met de liberalen. Het was voor de antirevolutionaire minderheid namelijk zo goed als onmogelijk om in de jaren zeventig op eigen kracht een district te veroveren. De kandidaat diende om verkozen te worden namelijk de absolute meerderheid van de (geldige) stemmen te behalen. Behaalde geen van de kandidaten de absolute meerderheid dan volgde een tweede stemronde (ook wel aangeduid als herstemming) tussen de kandidaten met de meeste stemmen, waarbij er tweemaal zoveel kandidaten doorgingen naar deze herstemming als er zetels te verdelen waren. De kandidaat die in de herstemming de meeste stemmen wist te winnen, werd verkozen verklaard. Omdat de aanhang van de antirevolutionairen aanvankelijk zo gering was dat winst in de eerste ronde was uitgesloten, diende zij zogeheten stembusakkoorden aan te gaan om in de tweede ronde voldoende steun te vergaren. Kuyper koos er uiteindelijk voor, zij het schoorvoetend, steun te zoeken bij de katholieken.

Hij achtte het absolute meerderheidsstelsel in de tweede plaats verderfelijk omdat het geen acht sloeg op het organisch levensverband van de natie. De Kieswet van Thorbecke had slechts oog voor het aantal inwoners en negeerde willens en wetens organisch gegroeide verbanden. Op basis van de organisch gegroeide en organisch groeiende geledingen van de samenleving diende de representatieve lichamen te worden samengesteld, niet op basis van een willekeurig aantal individuen op een willekeurig begrensd stuk grond. Om deze ‘natuurlijke geledingen van het volkslichaam’ tot uitdrukking te brengen was een op evenredigheid gebaseerd

kiesstelsel een vereiste.<sup>2</sup> Kuyper veroordeelde het absolute meerderheidsstelsel in districten in de derde plaats omdat het voorbijging aan de door hem zo belangrijk geachte zedelijke band tussen kiezer en gekozene. Tot ontsteltenis van de anti-revolutionairen was het in Nederland gebruikelijk geworden dat de gekozene, stemmend zonder last of ruggespraak, de wensen en verlangens van de kiezers negeerde. Kuyper was geen voorstander van een imperatief mandaat, dat zou de afgevaardigde met handen en voeten binden aan de wensen van zijn kiezers, maar een zekere band tussen kiezer en gekozene was noodzakelijk want de volksvertegenwoordigers moesten worden gevoed door het volk. Kuypers ideeën over het kiesstelsel vonden hun weg naar het door hem geschreven beginselprogramma van de ARP.

Artikel 11 van dat programma luidde: 'Opdat de Staten-Generaal in de natie wortelen; het volk niet slechts in naam vertegenwoordigen; en in hun samenstelling niet langer een krenking van het recht der minderheden opleveren; eischt zij de invoering van een ander kiesstelsel en, ter voorbereiding daartoe, verlaging van den census.'<sup>3</sup> Er kon geen misverstand over bestaan dat hij het oog had op de invoering van een op evenredigheid gebaseerd lijstenstelsel. Omdat Kuyper begreep dat een dergelijk stelsel op korte termijn niet te verwezenlijken was, onder meer omdat er een grondwetswijziging aan vooraf diende te gaan, kwam hij met een minder vergaand voorstel: een indeling in enkelvoudige districten. Dat beschouwde hij als een eerste stap op weg naar een evenredige en dus rechtvaardige verdeling van de zetels. Want hoe meer kiesdistricten hoe groter de kans dat de geografisch geconcentreerd levende ARP-kiezers de meerderheid zouden vormen in een van die enkelvoudige districten.

Ongeveer tegelijkertijd als Ons Program het licht zag, sprak de socialist Domela Nieuwenhuis zich uit voor evenredigheid. Eind jaren zeventig kwam hij tot het inzicht dat de strijd voor een rechtvaardig kiesstelsel zeker zo belangrijk was als de door hem gevoerde strijd voor het algemeen kiesrecht. In 1885 omschreef hij het als volgt: 'Ten opzichte van het kiesvraagstuk moet scheiding gemaakt worden tusschen het beginsel, dat daaraan ten grondslag ligt en tusschen de wijze, waarop dit wordt toegepast. Daar in ons land noch het een noch het ander juist is, kan het geen mens verwonderen, dat onze Tweede Kamer zulk een ontrouwe afspiegeling van het volk is, als maar met mogelijkheid kan worden gedacht en dat het bij bepalingen, gelijk onze Grondwet ze bevat, getuigt van slordig nadenken als men van een Staten-Generaal durft zeggen, dat ze "vertegenwoordigen het geheele Nederlandsche volk"'.<sup>4</sup> Domela Nieuwenhuis was tot de conclusie gekomen dat hij met zijn pleidooi voor algemeen kiesrecht één stap verwijderd bleef van een 'ware' volksvertegenwoordiging: 'Immers hoofdzaak is en blijft: de Staten-Generaal moeten het beeld weergeven van het volk. Zonder algemeen stemrecht kunnen zij

dat nooit, maar ook met algemeen stemrecht, verkeerd toegepast, doen ze dat hoogst gebrekkig. Nergens is dit nog in het oog gehouden. Ik bedoel: proportionele vertegenwoordiging is de andere zijde van het algemeen stemrecht'.<sup>5</sup>

Aan het absolute meerderheidsstelsel waren zijns inziens twee onoverkomelijke bezwaren verbonden. In de eerste plaats de onderdrukking van de minderheden omdat het meerderheidsstelsel geen onderscheid maakte tussen het recht op beslissing en het recht op vertegenwoordiging. Vertegenwoordiging was aan allen, de beslissing slechts aan de meerderheid. Dus moest niet, zoals onder het absolute meerderheidsstelsel, reeds in het district de meerderheid de doorslag geven. Het tweede bezwaar dat onlosmakelijk verbonden bleek met een meerderheidsstelsel was dat slechts twee blokken met elkaar in het strijdperk traden. Net als Kuyper vond Domela Nieuwenhuis de noodzaak om stembusakkoorden te sluiten verderfelijk; electorale akkoorden stonden een zuivere beginselstrijd in de weg. Het gevolg, zo zag hij scherp, was dat veel kiezers werden gedwongen (dat gold zeker in de tweede ronde) een stem uit te brengen op de kandidaat waarvoor zij de minste antipathie voelden. Politieke desinteresse was het onvermijdelijke gevolg van het moeten kiezen uit twee kwaden. Een verdeling van het land in enkelvoudige districten bood zijns inziens echter geen soelaas, want het was pure volksverlakkerij om te pretenderen dat het door en door verderfelijke absolute meerderheidsstelsel in districten voor verbetering vatbaar was. Er was maar één oplossing: zo spoedig mogelijk een evenredig kiesstelsel tot stand brengen.

De antirevolutionairen en socialisten liepen te hoop tegen de representatieopvatting van de liberalen. De nieuwkomers streden voor eigen afgevaardigden en wezen het liberale hameren op onafhankelijke Kamerleden als een verkapt klassenegoïsme van de hand. Het parlement moest de volkswil weerspiegelen en niet trachten het volk mooier te maken dan het was. Wat het algemeen belang vermocht, diende in een naar 'waarheid' samengestelde Kamer te worden vastgesteld. Evenredige vertegenwoordiging was voor de naar emancipatie strevende antirevolutionairen van Kuyper en de socialisten van Domela Nieuwenhuis een strijd om recht op toegang tot het parlement; zij wilden meepraten over de inrichting van staat en samenleving, en wel in de nationale vergaderzaal. De roep om evenredigheid was aanvankelijk vooral een (soms emotioneel) pleidooi voor de erkenning van hun bestaan.

Ook de katholieken streden voor erkenning van hun rechten, maar dankzij hun getalsmatige overwicht onder de Moerdijk, voornamelijk in de provincies Limburg en Brabant, zaten er sinds jaar en dag katholieke afgevaardigden in het parlement. Toch omarmden ook veel katholieken vanaf het midden van de jaren zestig van de negentiende eeuw de evenredigheidsgedachte. In hun strijd voor een gelijkwaardige

positie in de Nederlands samenleving streden de katholieken al decennia voor een evenredig aantal te benoemen ambtsdragers, zoals notarissen en burgemeesters. In 1869 rekende een verontwaardigd katholiek Kamerlid voor de zoveelste keer voor dat de katholieken tweevijfde deel van de Nederlandse bevolking uitmaakten en dus in een Kamer waarin eind jaren zestig 75 leden zetelden, recht hadden op 30 katholieke afgevaardigden. Dat er slechts 15 katholieken in de Tweede Kamer zetelden, beschouwde hij als een grievend onrecht. Dankzij een evenredig kiesstelsel zouden ook alle katholieken uit de noordelijke diaspora, die archipel van katholieke minderheden boven de grote rivieren, zich door eigen katholieke afgevaardigden vertegenwoordigd weten.

Dit pleidooi voor een nauwkeurig afgemeten aantal katholieke afgevaardigden viel slecht in de Kamer. Het werd zelfs in strijd geacht met de grondwettelijk verankerde scheiding tussen kerk en staat.<sup>6</sup> Een Kamerlid kon wel de katholieke godsdienst zijn toegedaan, maar men kon geen katholiek Kamerlid zijn, want dat werd in strijd geacht met het behartigen van het neutrale staatsbelang dat uitdrukkelijk vrij moest blijven van leerstellingen. Het was Thorbecke zelf die zich geroepen voelde om in het bijzonder de katholieken nog eens duidelijk te maken wat toch vooral niet werd gewenst in de samenstelling van het parlement: 'geene afzondering naar standen en klassen, landbouw of stedelijk bedrijf, evenmin als naar politieke geest, kerkelijke geloofsbelijdenis of berekening van meerderheden of minderheden'.<sup>7</sup>

Zo'n twaalf jaar later, in 1881, nam de priester H.J.A.M. Schaepman in de Kamer het woord en hij sprak de daar aanwezige liberalen bestraffend toe. Door vast te houden aan de onrechtvaardige verdeling in meervoudige districten hielden zij de politieke malaise in stand. Want het was aan dat voor de liberalen zo welgevallige stelsel te wijten dat van een band tussen het volk en de in meerderheid liberale volksvertegenwoordigers geen sprake meer was. Daarom sprak Schaepman zich uit voor een herziening van het kiesstelsel 'die het beginsel van personele of proportioneele vertegenwoordiging zou huldigen, die òf de kiesdistricten zou afschaffen òf tot het inrichten van enkele kiesdistricten zou overgaan'.<sup>8</sup> Hij redeneerde in dezelfde trant als Kuiper: een indeling in enkelvoudige kiesdistricten was noodzakelijk, zij het dat zij slechts een eerste stap was op weg naar een op evenredigheid gebaseerd kiesstelsel.

Op nationaal niveau hadden de katholieken te lijden onder het feit dat de zo verspreid wonende katholieken in veel kiesdistricten een minderheid vormden. Geen rechtgeaarde katholiek kon daarom uit machtspolitieke overwegingen tegen invoering van een evenredig kiesstelsel voor de landelijke verkiezingen zijn. Anders was dat op lokaal niveau. In veel gemeenten in het zuiden van het land waren de katholieken in de meerderheid en die overmacht werd vanzelfsprekend ook op lokaal niveau door de werking van het absolute meerderheidsstelsel te gelde



gemaakt, met als gevolg dat in veel katholieke dorpen en steden alle raadszetels werden ingenomen door kandidaten van katholieken huize. In dergelijke gemeenten werd evenredigheid veelal bepleit omdat een democratie zonder de representatie van pluriforme verhoudingen niet kon bestaan; de spiegelmetafoor diende hier als rechtvaardiging voor de organisatie van tegenspraak.

In Amsterdam, waar de katholieken in de minderheid waren, werd evenredigheid nu juist bepleit om oppositie te kunnen voeren. In 1891 stelde de hoofdstedelijke katholieke kiesvereniging Recht en Orde een programma vast waarin zij aandrong op 'proportionele vertegenwoordiging van staatkundige partijen'.<sup>9</sup> Een jaar eerder had Recht en Orde al in een adres aan de Koning aangedrongen op evenredige vertegenwoordiging voor de gemeenteraadsverkiezingen.<sup>10</sup> Die roep om evenredigheid is begrijpelijk want in de door liberalen gedomineerde hoofdstad waren minderheden kansloos omdat de liberale meerderheid, indien zij intern niet al te verdeeld was, alle raads- en Kamerzetels in de wacht kon slepen. Geheel anders was de situatie in Nijmegen.<sup>11</sup> De katholieken hadden eind negentiende en begin twintigste eeuw in de Waalstad de absolute meerderheid, een positie vergelijkbaar met die van de liberalen in Amsterdam. Anders dan de hoofdstedelijke liberalen huldigden zij het principe van proportionele welwillendheid: zij werkten, zij het met mate, mee aan het verkozen krijgen van liberalen en protestanten en wel door de eigen katholieke achterban aan te zetten ook enige stemmen uit te brengen op de concurrenten. Rond 1900 noopte ook het kraaien van de rode haan in Nijmegen tot welwillendheid, want beter goedschiks wat gegeven, dan kwaadschiks alles verloren.

### **Naar enkelvoudige districten: de Kieswet van 1887 en 1896**

In 1887 werd in de Grondwet het zogeheten caoutchouc-artikel opgenomen: het kiesrecht kon in het vervolg worden verleend op basis van 'kentekenen van geschiktheid en maatschappelijke welstand'. Het gevolg was dat de census niet langer de enige maatstaf was voor het toekennen van kiesrecht. Die zo rekkelijke bepaling van 1887 was een welhaast onuitputtelijk bron voor onenigheid. Tot een uitbarsting kwam het in de jaren 1892-1894 naar aanleiding van een voorstel van de liberale minister J.P.R. Tak van Poortvliet. Een meerderheid van de Kamerleden was mordicus tegen Tak van Poortvliets voorstel dat in zijn praktische uitwerking het algemeen mannenkiesrecht zeer dicht naderde.

Belangrijker voor dit betoog dan die grondwettelijk geboden mogelijkheid het kiesrecht te verruimen was het aan de vooravond van de wijziging van 1887 gevoerde debat over de districtsindeling. De staatscommissie die de grondwetswijziging van dat jaar had voorbereid, had de regering geadviseerd de (gewone)

wetgever de vrijheid te geven te bepalen of er in kiesdistricten zou worden gestemd en of dat zou geschieden volgens meerderheid of volgens evenredigheid. Haar voorstel luidde: 'De Tweede Kamer bestaat uit 90 leden. In geval van verdeling van het Rijk in kiesdistricten wordt het getal leden naar de bevolking over de onderscheidene kiesdistricten verdeeld. De verdere regels omtrent het kiesregt en de wijze van verkiezing stelt de wet'.<sup>12</sup> De regering volgde het voorstel van de commissie niet en liet in de Grondwet de bepaling opnemen dat de (honderd) afgevaardigden in kiesdistricten diende te worden gekozen. De mogelijkheid om de zetels volgens evenredigheid te verdelen, eventueel in combinatie met een indeling in districten, was daarmee van de baan.

Het besluit een vast aantal van honderd Kamerleden te kiezen kon op instemming rekenen. Het zou een einde maken aan het periodiek aanpassen van de kiestabel en alle verdachtmakingen van partijdigheid die er onlosmakelijk mee waren verbonden. Dat was winst. Veel kritiek kwam er daarentegen op de wijze waarop het land in districten werd opgedeeld. Overal werden enkelvoudige districten gecreëerd, maar de vijf grote steden (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht en Groningen) bleven meervoudige districten, tezamen goed voor eenentwintig van de honderd zetels. De katholieken en antirevolutionairen waren furieus. Een poging door middel van een door Schaepman en zijn fractiegenoot J.J.W. van den Biessen ingediende motie te bewerkstelligen dat heel het land, dus ook de grote steden, in enkelvoudige districten zou worden verdeeld, haalde het niet.<sup>13</sup> De liberalen die, zo luidde het verwijt, in de beste tradities van het ten eigen voordele aanpassen van de kiestabel deze onrechtvaardige districtsindeling hadden afgedwongen, profiteerden al direct bij de Kamerverkiezingen van 1888. Het handhaven van meervoudige stedelijke districten leverde de liberalen dat jaar een voordeel op van zo'n vijf tot zeven zetels.<sup>14</sup> Zolang de liberale achterban gedisciplineerd stemde – de stemmen dus niet over een te groot aantal elkaar beconcurrerende liberale kandidaten werden uitgebracht –, werd het electorale overwicht meervoudig vertaald in zetels. Het was dus zaak ervoor te zorgen dat de liberale kiezers in bijvoorbeeld Rotterdam duidelijk werd gemaakt op welke vijf kandidaten (zoveel afgevaardigden telde de havenstad) zij hun vijf stemmen moesten uitbrengen. Wisten de plaatselijke liberale kiesverenigingen overeenstemming te bereiken over de vijf meest gewenste kandidaten en wisten zij hun achterban vervolgens succesvol te bewegen tot gedisciplineerde volgzzaamheid in hun stemgedrag, dan kon de liberale meerderheid dus vijfmaal worden verzilverd.

Na Tak van Poortvliet rustte op de schouders van de liberaal S. van Houten, minister van Binnenlandse Zaken in het kabinet-Roëll, de verantwoordelijkheid een bevredigende oplossing voor het kiesrechtvraagstuk aan de Tweede Kamer voor te leggen. Hij slaagde in 1896 met een veel minder vergaande uitbreiding van het

kiesrecht dan Tak van Poortvliet mogelijk had willen maken. De nieuwe Kieswet maakte onderscheid tussen twee groepen kiezers. De eerste groep was die van de census-kiezers: zij die waren aangeslagen in de directe rijksbelasting (grond-, personele, vermogens-, of bedrijfsbelasting) kwamen op de kiezerslijsten te staan. Daarnaast konden die burgers het kiesrecht verwerven die een bepaald bedrag aan huur betaalden (zogeneten huurkiezers); die gedurende een bepaalde tijd een zeker bedrag ontvingen (zogeneten loon-en pensioenkiezers); die geld op de bank hadden staan (zogeneten spaarkiezers); die een bewijs van bekwaamheid konden overleggen (zogeneten examenkiezers). De minimum leeftijd werd in 1896 verhoogd tot 25 jaar en vrouwen bleven overeenkomstig hetgeen in de Grondwet was bepaald uitgesloten van het kiesrecht. De nieuwe Kieswet, zo bleek na de verkiezingen van 1897, leidde tot een verdubbeling van het aantal kiezers (van 300.000 naar 600.000). Blijdschap over die uitbreiding ging veelal gepaard met de kanttekening dat het toch voornamelijk aan de verlaging van de censuseis was te danken dat het aantal kiezers was verdubbeld; de examen-, huur-, spaar-, loon- en pensioenkiezers bleven met zo'n kleine 10% van het totaal aantal kiezers in de minderheid.

Naast een wijziging in de bepalingen omtrent het kiesrecht werd door Van Houten een aantal wijzigingen doorgevoerd in de wijze van stemmen en in de districtsindeling. De meervoudige districten die in de grote steden nog bestonden werden opgesplitst in enkelvoudige districten, zodat vanaf 1896 het gehele land uit enkelvoudige districten bestond. Eindelijk was er dat fijnmazige netwerk waar reeds in 1850 op was aangedongen. In de gemeente Amsterdam waren tussen 1888-1897 telkens maar liefst negen volksvertegenwoordigers gekozen. Het gevolg was dat de daar woonachtige kiezers die tot de (liberale) meerderheid behoorden hun electorale overwicht negen maal te gelde konden maken, zolang zij maar eensgezind bleven en gedisciplineerd stemden. In 1896 kwam aan die situatie dus een eind en werd de stad op buurt en wijkniveau in negen districten opgedeeld. De hoofdstad lag nu voor alle partijen open.

De nieuwe Kieswet bracht ook de invoering van het zogeheten couloirstelsel (couloir = stemhokje): vanaf 1897 moest er worden gestemd op een stembureau. Nieuw was ook de verplichte kandidaatstelling: de kandidaat moest voor een wettelijk voorgeschreven datum zijn naam laten registreren, voorzien van veertig handtekeningen van kiesgerechtigden die de kandidatuur ondersteunden. Het was dus niet meer mogelijk, zoals voor 1897 het gebruik was geweest, op de dag dat de verkiezingen werden gehouden een bepaalde kandidaat aan te dragen door eenvoudigweg zijn naam te schrijven op een thuis in te vullen stembiljet. Deze wijzigingen dwongen de partijen hun organisaties te herzien en uit te breiden. Het was immers zaak er zorg voor te dragen dat de kandidaten van de partij in alle

kiesdistricten konden steunen en rekenen op een goed functionerende organisatie die zorg droeg voor de handtekeningen (nodig voor de kandidaatstelling) alsook voor het maken van propaganda in de weken voorafgaand aan de verkiezingsdag. Vooral de sociaal-democraten waren tevreden met de nieuwe Kieswet. Volgens het blad *De Sociaal-Demokraat* kon Van Houtens Kieswet worden geboekstaafd als 'de eerste sport op de ladder, die het Nederlandsche proletariaat had te beklimmen, om aan de politieke voogdij der rijken te ontkomen'.<sup>15</sup> De SDAP kwam in 1897 met twee zetels in de Tweede Kamer. De uitbreiding van het electoraat was groter dan menig voor- én tegenstanders had voorzien. Veel geschoolde arbeiders kwamen in het bezit van het kiesrecht. Niet direct in 1897, maar wel in de jaren die volgden bleek het voor de SDAP van het grootste belang dat de meervoudige stedelijke districten waren opgesplitst. Na verloop van tijd wist de SDAP de zetel te winnen in die wijken van de stad waar de arbeiders, vaak onder slechte omstandigheden, waren gehuisvest.

De vraag die nog moet worden beantwoord is waarom de liberalen in 1896 instemden met een verdeling in enkelvoudige districten? Vanaf de grondwetswijziging van 1887 verschilden de liberalen onderling sterk van mening over de mate en de wijze van uitbreiding van het mannenkiesrecht. Die onenigheid zou de liberale 'partij' uiteindelijk zelfs in drieën uiteen doen vallen. Verdeeld waren zij ook over de wijze van kiezen, zij het dat over het kiesstelsel de emoties nooit zo hoog opliepen als over het kiesrecht. Dat een meerderheid van de liberalen in 1896 instemde met een indeling in enkelvoudige districten had twee redenen: veel liberalen waren in de loop der tijd van mening veranderd over het doel en het wezen van een volksvertegenwoordiging en, zeker zo belangrijk, zij handelden uit lijfsbehoud door in te stemmen met een indeling in enkelvoudige districten. De eind jaren tachtig door de hoofdstedelijke liberalen van kiesvereniging Burgerplicht gevoerde debatten over het kiesstelsel bieden meer inzicht in beide hierboven genoemde redenen.

In december 1888 hield S. Katz tijdens een goed bezochte vergadering van de kiesvereniging een pleidooi voor de totstandkoming van evenredige vertegenwoordiging.<sup>16</sup> Hij was van mening dat in de nationale vergaderzaal alle belangen vertegenwoordigd dienden te zijn. Het bestaande meerderheidsstelsel wees hij af omdat het een deel van de kiezers 'stemrecht zonder kiesvermogen' bezorgde: de kiezers die tot een minderheid behoorden mochten wel stemmen maar hun stem ging verloren omdat hun kandidaat geen schijn van kans maakte. Minderheden hadden dus kennelijk geen recht op vertegenwoordigers in het parlement. Er was, aldus Katz, nog een goede reden om voor een evenredige verdeling te pleiten: 'nu de liberale partij in de minderheid is moet zij juist dit gelijk beginsel voorstaan'. Het na de verkiezingen van 1888 gevormde christelijke kabinet onder leiding van de

antirevolutionair Ae. baron Mackay was voor de liberalen een niet mis te verstaan signaal. Nederland werd in de laatste twee decennia van de eeuw meer en meer een land van minderheden. Een aantal liberalen begreep dat ook zij uiteindelijk waren gebaat bij enkelvoudige districten. Want wat als de liberalen negenvoudig zouden worden overstemd in de hoofdstad? Een fijnmazig netwerk leek uiteindelijk ook in hun voordeel te zullen werken.

J.A. Levy, vooraanstaand liberaal en advocaat te Amsterdam, bestreed ter vergadering het door Katz gepropageerde evenredigheidsbeginsel. Dat beginsel was zijns inziens een uitdrukking van het streven naar de meest absolute volks-sovereiniteit; het bezag de staat niet als een geheel, maar als een samenstel van atomen, iedere burger een wil en iedere wil een recht op vertegenwoordiging. Zo hadden de liberalen vertegenwoordiging nooit begrepen en zo moesten zij het ook niet begrijpen. Levy bleef het grote beginsel van Thorbecke trouw omdat de liberalen moesten zoeken 'niet wat verdeelt, maar wat vereent'. De samenstelling van het parlement moest eenheid uitdrukken en daarom bleef Levy de nadruk leggen op de kwaliteit van de gekozene. De wensen en verlangens van de kiezers kwamen op de tweede plaats. De kiezers, en zeker het volk achter die kiezers, moesten dus juist op zekere afstand worden gehouden. Om het nationaal belang te kunnen behartigen, om werkelijk onpartijdig te kunnen zijn, moesten de volksvertegenwoordigers onafhankelijk zijn. In de distantie tot het electoraat lag de scheppingskracht besloten die Levy in navolging van Thorbecke onontbeerlijk achtte voor een waarachtige volksvertegenwoordiging. Het parlement was er uitdrukkelijk vóór het volk: zoals de voogd weet wat goed is voor het kind, zo wisten de volksvertegenwoordigers wel wat goed was voor het volk. Het parlement diende geen spiegelbeeld te zijn van bestaande verdeeldheid maar een verheffend voorbeeld van eendrachtig werken in naam van het nationaal belang.

Tegen deze in het Thorbeckeaans vertoog vervatte opvatting van Levy stond dus de opvatting van liberalen als Katz die beseften dat de kiezers centraal dienden te staan en dat hun wensen in het parlement dienden te worden weerspiegeld. Ook zij definieerden vanaf het einde van de negentiende eeuw politiek als een beginselstrijd tussen partijen en die erkenning bracht hen welhaast als vanzelf tot een pleidooi voor representatie van minderheden. Het instemmen met een indeling in enkelvoudige districten was dus ook voor hen een eerste stap naar een rechtvaardige want meer waarachtige volksvertegenwoordiging. Naarmate de liberalen meer macht in het parlement verloren en het risico dat zij honderdmaal zouden worden overstemd niet langer denkbeeldig was, begonnen velen steeds meer te voelen voor een evenredig kiesstelsel.

## De onoverkomelijke gebreken van het absolute meerderheidsstelsel in districten

Nadat in 1887 het aantal Kamerleden was gefixeerd, en dus ook de districtsgrenzen, had het partijpolitieke knippen en plakken plaats gemaakt voor een nieuw probleem: het ongelijke kiezersmandaat waarmee de Kamerleden werden verkozen. Door de verschillen in de bevolkingsaanwas in de verscheidene streken en (wijken in) gemeenten van het land werden Kamerleden verkozen met een wel erg ongelijk kiezersmandaat. Een sterk staaltje daarvan gaf het antirevolutionaire Kamerlid E.J. Beumer in een in 1917 verschenen brochure die was gewijd aan de op handen zijnde totstandkoming van een evenredig kiesstelsel.<sup>17</sup> Het kiesdistrict Amsterdam IV telde in 1913 4.733 kiezers. De 3.784 stemmen die werden uitgebracht waren als volgt verdeeld:

G.A. van Hamel (unie-liberaal)	2.037
H.W. Hovy (antirevolutionair)	396
Jos. Loopuit (sociaal-democraat)	1.351

Van Hamel had in de eerste ronde de absolute meerderheid gehaald en was met een kiezersmandaat van iets meer dan 2.000 stemmen verkozen. Onvergelijkbaar met district IV was de situatie in district IX. Daar stonden in 1913 niet minder dan 22.557 kiezers geregistreerd, van wie er dat jaar 17.525 naar de stembus togen. De verdeling van de stemmen was als volgt:

Th.B. Pleijte (vrijzinnig-democraat)	3.655
V.H. Rutgers (antirevolutionair)	5.519
W.H. Vliegen (sociaal-democraat)	8.204
D. Wijnkoop (Sociaal-Democratische Partij <sup>18</sup> )	147

Omdat geen van de kandidaten in de eerste ronde de absolute meerderheid van de stemmen op zich wist te verenigen, werd een tweede ronde uitgeschreven. Daarin namen de antirevolutionair Rutgers en de sociaal-democraat Vliegen het tegen elkaar op. De laatste won en werd met 11.038 stemmen verkozen verklaard. Dat de liberaal Van Hamel in het vierde district wist te winnen met een mandaat van 2.037 stemmen en de sociaal-democraat Vliegen in het negende district met een mandaat van maar liefst 11.038 stemmen, ruim het vijfvoudige, was munitie in handen van de critici van het absolute meerderheidsstelsel. Wat de critici zo mogelijk een nog groter onrecht vonden, was het feit dat de antirevolutionair Rutgers, die in de tweede stemronde in kiesdistrict IX met 6.149 van Vliegen verloor, driemaal zoveel

stemmen had gehaald als Van Hamel, die wel verkozen was. Bovenstaande verkiezingsuitslagen brengen nog een nadeel van het meerderheidsstelsel aan het licht. De liberaal Van Hamel die in 1913 in district IV won was de vierde liberale kandidaat in successie die daar wist te winnen. Nadat in 1896 de hoofdstad in negen kiesdistricten was opgeknipt was het vierde district stevig in handen van de liberalen. De in het district woonachtige sociaal-democraten – en dat gold ook voor de andere minderheden in IV – togen dus al zestien jaar naar het stemlokaal louter om te getuigen van hun geloof in de sociaal-democratische beginselen. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de sociaal-democraten na elke verkiezing vol trots de som presenteerde van de stemmen in de eerste ronde uitgebracht op alle sociaal-democratische kandidaten: dat aantal gaf een goed beeld van de omvang van het SDAP-electoraat. Kennelijk gesterkt door het succes van hun kameraden elders in de hoofdstad konden de sociaal-democraten uit district IV het waarschijnlijk wel opbrengen keer op keer zonder hoop op succes de weg naar het stembureau af te leggen. Maar daar waar verkiezing na verkiezing succes uitbleef en niet kon worden gedeeld in de overwinningsroes in een naburige wijk, daar lag politieke desinteresse op de loer.

Voor de liberaal M. Tydeman was het feit dat minderheden niet zelden verkiezing na verkiezing werden weggedrukt, een belangrijke reden om zich uit te spreken voor evenredigheid. Hij, liberaal woonachtig in het door katholieken gedomineerde kiesdistrict Breda, sprak uit ervaring toen hij op indrukwekkende wijze de Kamer in de volgende bewoordingen toesprak: 'Maar er is één groot voordeel, en dat heeft voor mij den doorslag gegeven, dat heeft mijn hart voor de evenredige vertegenwoordiging doen winnen. Dat is de waarde die elke uitgebrachte stem kan verkrijgen. Wanneer men, zooals ik, zijn leven heeft doorgebracht in een streek, waar men in de minderheid verkeert, dan gevoelt men wat dit zeggen wil. Wanneer men gedurende zijn geheele leven nooit heeft deelgenomen aan eenige politieke stemming met de gedachte, dat men eenigen politieken invloed uitoefent, dat eenige de minste notitie van die stem zou worden genomen, dan weet men wat dat beteekent. Dan krijgt men bij de gedachte aan evenredige vertegenwoordiging het gevoel van een verjonging. Hoe oud men is, op het eind van zijn leven zal men toch eenigen invloed krijgen. Zoo gaat het met de vele duizenden, die hun leven lang van dien invloed verstoken zijn geweest en daardoor afgestorven van het politieke leven, die – wat het ergste is – zich hebben teruggetrokken, omdat zij hun belangstelling in de politiek hebben verloren. Evenredige vertegenwoordiging zal voor die velen een opwekking worden. Zij zal wellicht onverwachte resultaten te voorschijn brengen. In elk geval zal zij een nieuw politiek leven in sommige delen des lands, die daaraan groote behoefte hebben, teweegbrengen'.<sup>19</sup>

Tydeman, die dus in Breda woonde, was sinds 1891 afgevaardigde voor het

kiesdistrict Tiel. Nadat in 1896 de Kieswet was herzien won hij in 1897 met 3.121 tegen 1.241 stemmen (25 %) van de (vrij-)antirevolutionair W.K.F.P. Graaf van Bylandt. Ook de daarop volgende Kamerverkiezingen van 1901, 1905, 1909 en 1913 wist Tydeman telkens in de eerste ronde te winnen. De antirevolutionaire kandidaat haalde in die jaren respectievelijk 26, 31, 29 en 27 % van de stemmen. De antirevolutionaire achterban toog dus keer op keer naar het stembureau in de wetenschap dat Tydeman zou winnen. Voor de liberale kiesgerechtigden in het kiesdistrict Tiel gold dat zij zich de tocht naar het stemlokaal konden besparen, omdat hun kandidaat toch wel weer zou winnen. In dergelijke kiesdistricten, waar een partij gedurende lange tijd de absolute meerderheid van de stemmen haalde, ontbrak het aan spanning met als mogelijk gevolg dat nogal wat kiezers de interesse in de politiek verloren. Voor betrokkenheid en een levendige democratie was de totstandkoming van een evenredig kiesstelsel vereist, aldus de critici van de districtsgewijze meerderheidsstemmingen.

Met meer recht en reden dan naar die districten waar zoals in Tiel een van de partijen kon bogen op een stabiele meerderheid, verwezen zij naar de gang van zaken in de districten Grave, Helmond, Roermond, Veghel, Venlo, Waalwijk en Weert.<sup>20</sup> In die welhaast homogene katholieke kiesdistricten werden de kiezers in de periode 1897-1917 helemaal nooit, eenmaal of hoogstens tweemaal ter stemming opgeroepen in twintig jaar tijd. Onder het absolute meerderheidsstelsel gold sinds 1897 de regel dat indien er slechts één kandidaat stond geregistreerd er geen verkiezingen werden uitgeschreven. In Veghel was de militair B.R.F. van Vlijmen keer op keer de enige kandidaat, met als gevolg dat er nimmer verkiezingen werden uitgeschreven. Van enig politiek leven was in dat kiesdistrict dan ook geen sprake. Waar elders kiesverenigingen zich ontpopten tot zeer actieve organisaties die druk in de weer waren met de kandidaatstelling, het werven van partijleden en het bewerken van de kiezers, bleef politiek in Veghel tot ver in de twintigste eeuw een notabelenaangelegenheid. Het waren de heren van stand die onderling uitmaakten wie zij tot Kamerlid wensten te 'benoemen'.

In die kiesdistricten waar het in de twee decennia na de totstandkoming van de Kieswet van Van Houten slecht een- of hoogstens tweemaal verkiezingen werden uitgeschreven, was in de aanloop naar de verkiezingen of sprake van verdeeldheid met als gevolg twee elkaar bestrijdende katholieke kandidaten of van een sociaal-democraat die de verkiezingen aangreep om in het katholieke zuiden propaganda te maken voor de SDAP. Dat laatste was het geval in Venlo in 1909. De voorman van het Nederlands Verbond van Vakverenigingen, Jan Oudegeest, had zich in het district van de katholieke partijleider W.H. Nolens kandidaat laten stellen. De voorgaande verkiezingsjaren was de priester Nolens telkens zonder verkiezingen tot de Kamer toegetreden. Het was dus aan de SDAP te danken, uit op electorale steun



van de katholieke arbeiders, dat heel wat kiesgerechtigden in Venlo en omstreken voor het eerst hun kiesrecht konden uitoefenen.

Een nadeel van geheel andere orde deed opgeld in die kiesdistricten waar geen van de partijen op een stabiele meerderheid kon rekenen. Daar waar elke stem de doorslag kon geven, bleek het stelsel tot onoorbare verkiezingspraktijken te leiden, zowel op gemeentelijk als landelijk niveau. Kandidaten zochten niet zelden de grenzen van het moreel toelaatbare op om zich van aanhang te verzekeren. Zo zijn er beschuldigingen bekend aan het adres van kandidaat-Kamerleden die kiezers aan zich trachtten te binden door de avond voor de verkiezingsdag de plaatselijke bierpomp rijkelijk te laten lopen. Voor de gratis drank werd de volgende dag op gepaste wijze betaald; het aloude adagium wie betaalt die bepaalt, leidde ertoe dat de gulle schenker de stemmen binnenhaalde van de dankbare drinkers. In uitgestrekte plattelandsdistricten kwam het voor dat kandidaat-Kamerleden met koets of zelfs automobiel kiezers naar het stembureau lieten brengen waar zij wederom op gepaste wijze werden geacht hun dank uit te drukken voor het enerverende ritje.

Dat er soms ook gewoonweg geld werd betaald leert een schandaal in de gemeente Puttershoek in Zuid-Holland. De zaak liep in de zomer van 1913 zo hoog op dat de Raad van State eraan te pas moest komen. De afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad stelde vast 'dat uit de schriftelijke stukken en uit ter openbare vergadering gedane verklaringen wel blijkt, dat, naar ter plaatse algemeen bekend is, vóór of op den dag der stemming, 7 Juli, aan een groot aantal personen, – omstreeks dertig – beloften van geld zijn gedaan, op voorwaarde, dat zij bepaalde kandidaten wel of bepaalde kandidaten niet zouden stemmen; dat deze beloften op den uitslag der stemming van invloed hebben kunnen zijn'.<sup>21</sup> Dat deze zaak niet uitzonderlijk was blijkt uit de vermaning die de katholieke kiezers in Limburg aan de vooravond van de Kamerverkiezingen van 1909 werd voorgehouden: Een goede katholiek 'verkoopt zijn stem niet voor geld, bier en sigaren'.<sup>22</sup>

Een veel gehoorde klacht in de jaren voor 1917 was dat kleine schommelingen in de stemverhoudingen konden leiden tot onevenredig grote schommelingen in de zetelverdeling. In 1913 was daarover in de Eerste Kamer gesproken. De katholieke afgevaardigde J.W. van den Biesen rekende voor dat de verkiezingen van dat jaar de gehele linkerzijde (de liberalen, vrijzinnigen en sociaal-democraten) een meerderheid van 55 zetels hadden opgeleverd met een stemmenaantal van 384.316. De confessionele partijen (de rechterzijde) hadden met een stemmenaantal van 405.375 slechts 45 zetels weten te bemachtigen. Ofwel: links had 55 % van de zetels met ruim 48 % van de stemmen en rechts haalde 45 % van de zetels met iets meer dan 51 % van de stemmen.<sup>23</sup> Een minderheid in stemmen kon dus leiden tot een meerderheid in zetels. Dit soort berekeningen gaan slecht ten dele op. Onder het

absolute meerderheidsstelsel werd immers, zoals hierboven uiteengezet, ook een aantal kandidaten gekozen bij enkele kandidaatstelling (dus zonder verkiezingen). In die districten ontbrak het dus aan cijfers over de kiezersvoorkeur. In districten waar bijvoorbeeld geen sociaal-democraat op het stembiljet stond, was de kans groot dat veel socialisten niet de moeite namen te gaan stemmen. De som van de stemmen in de districten was dus wel een indicatie maar voorzichtigheid was geboden. Toch had van den Biesen wel een punt. Dat een minderheid in het land meerderheid kon zijn in de Tweede Kamer leidde ertoe dat kleine schommelingen veelal een wisseling van de wacht tot gevolg hadden. Het gevolg was dat een kabinet zelden meer dan vier jaar aan het bewind was. Tussen 1897 en 1913 werd Nederland geregeerd door achtereenvolgens het liberale kabinet-Pierson, het confessionele kabinet-Kuyper, het liberale kabinet-De Meester, het confessionele kabinet-Heemskerk en het liberale kabinet-Cort van der Linden. Een evenredige verdeling van de zetels leek meer bestendigheid te garanderen. Dat het meerderheidsstelsel gebrekkig was, daarover waren vriend en vijand het eens. Toch heeft het lang geduurd alvorens het is vervangen door een evenredig kiesstelsel. Dat had alles te maken met het feit dat de voorstanders van weleer veel van hun liefde voor de evenredige vertegenwoordiging verloren hadden. De oprichters van de Nederlandsche Vereeniging voor Evenredige Vertegenwoordiging, die vanaf 1896 een nieuwe impuls gaven aan de strijd voor een rechtvaardige verdeling van de zetels, hadden dan ook veel weerstand te overwinnen.

### **De Nederlandsche Vereeniging voor Evenredige Vertegenwoordiging**

Op 3 november 1896 werd de Nederlandsche Vereeniging voor Evenredige Vertegenwoordiging opgericht. Het initiatief ging uit van de in 1869 geboren Cornelis Eliza van Koetsveld, kleinzoon van de gelijknamige hofprediker van Koning Willem III.<sup>24</sup> Blijvend oogletsel ten gevolge van een ongeluk met buskruit noopte hem de officiersopleiding in Kampen te staken. Hij vond vervolgens werk als (adjunct-)controleur bij de Waarborg en Belasting der Gouden en Zilveren Werken ('s Rijks Munt te Utrecht). In Goes, waar zijn vader sinds 1892 als predikant werkzaam was, werd Van Koetsveld politiek actief. Toen A.F. de Savornin Lohman, afgevaardigde in de Kamer namens het district Goes, in 1894 de ARP verliet, koos Van Koetsveld zijn zijde. Vanaf 1896 heeft hij in verschillende bestuursfuncties mede vorm gegeven aan de opbouw van enig organisatorisch verband van De Savornin Lohmans vrij-antirevolutionairen, de latere christelijk-historischen (CHU). Van Koetsveld, schrijver van het vermaarde Onze Politieke Partijen, verwierf vooral bekendheid als de grootste voorvechter van de evenredige vertegenwoordiging die Nederland ooit heeft gekend.

In 1894, temidden van de hevige verkiezingsstrijd waarin voor- en tegenstanders van de kiesrechtvoorstellen van Tak van Poortvliet waren verwickeld, had Van Koetsveld vooral oog voor de wijze van verkiezen. Belangrijker dan Tak van Poortvliets voorstellen, die het algemeen mannenkiesrecht nabij kwamen en tot verlammende parlementaire verdeeldheid en partijsplitsingen leidden, achtte Van Koetsveld de werking van het kiesstelsel. Dat twee jaar later, toen Van Houten zijn Kieswet succesvol door de Kamer loodste, de wijze van kiezen wederom buiten de beraadslagingen werd gehouden, was voor Van Koetsveld reden het initiatief te nemen tot het oprichten van de Nederlandsche Vereeniging voor Evenredige Vertegenwoordiging.

Nadat Van Koetsvelds kiesvereniging Voor Nederland en Oranje te Goes in juli 1895 een door hem geschreven adres aan de Tweede Kamer had gezonden (waarin werd aangedrongen op een evenredige verdeling van de zetels op provinciaal en gemeentelijk niveau) en nadat hij in 1896 een boekwerk had geschreven waarin de verschillende kiesstelsels werden beschreven en de geschiedenis van de evenredige vertegenwoordiging in Nederland werd uiteengezet, achtte hij eind 1896 de tijd rijp voor een structurele, dus georganiseerde strijd voor evenredige vertegenwoordiging.<sup>25</sup> Zijn studie naar de wederwaardigheden van de evenredige vertegenwoordiging in Nederland, in onder meer de Handelingen van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal, alsook zijn zoektocht naar adhesie voor de adresbeweging die hij met zijn kiesvereniging had geëntameerd, had hem in contact gebracht met zo goed als iedereen die zich ooit in positieve zin had uitgelaten over de evenredige vertegenwoordiging.

De liberaal J.A. Van Gilse werd samen met Van Koetsveld de stuwende kracht achter de vereniging. Na een promotie in de rechtswetenschappen te Leiden was van Gilse in 1871 redacteur van de Middelburgsche Courant geworden. Drie jaar later vertrok hij naar Rotterdam waar hij als redacteur van de Nieuwe Rotterdamsche Courant was aangesteld. Op het moment dat hij met Van Koetsveld in contact kwam, doceerde Van Gilse staatswetenschappen en handelsrecht aan de HBS in Rotterdam. In 1897 veroverde hij een Kamerzetel. Vanaf 1898 combineerde hij zijn Kamerwerkzaamheden met het hoofdredacteurschap van de links-liberale Arnhemsche Courant.<sup>26</sup> Het Kamerlidmaatschap en de Arnhemsche Courant boden de Nederlandsche Vereeniging voor Evenredige Vertegenwoordiging twee belangrijke podia voor het voeren van propaganda. Reeds eind jaren zeventig en begin jaren tachtig had Van Gilse in een aantal artikelen in het progressief-liberale tijdschrift Vragen des Tijds zijn ideeën uiteengezet. Hij was voorstander van het zogeheten systeem 'de la liste libre', een partijlijstensysteem. Het stemmen op beginselen en personen ging in dat stelsel samen. De kiezer stemde op een partij (feitelijk een lijst) door de kandidaten op die lijst in volgorde van voorkeur te rangschikken.

Een dergelijk stelsel was eenvoudig, het definieerde politieke strijd als partijpolitieke strijd en het vertaalde naar evenredigheid zowel de op de beginselen als de op de kandidaten uitgebrachte stemmen.

Van Koetsveld was een uitgesproken voorstander van het personenstelsel van Thomas Hare. Met instemming citeerde hij J.S. Mill, die over het stelsel-Hare had geschreven: 'The more it is studied, the stronger, I venture to predict, will be the impression of the perfect feasibility of the scheme, and its transcendent advantages. Such and such numerous are these, that in my conviction, the place Mr. Hare's plan among the very greatest improvements yet made in the theory and practice of government'.<sup>27</sup> Het ontwerp dan Van Koetsveld voor ogen stond behelsde het volgende: iedere kiezer kon zijn stem uitbrengen op een van de (waar dan ook in het land gestelde) kandidaten en, zo hij dat wenste, door in volgorde van voorkeur enige kandidaten op zijn stembiljet in volgorde van voorkeur te plaatsen, invloed uitoefenen op de stemmenoverdracht (nadat een kandidaat voldoende stemmen had behaald om verkozen te worden verklaard, gingen de op hem uitgebrachte stemmen over op de kandidaat die onder hem op het stembiljet was geplaatst enzovoort).

Van Koetsveld beet zich vast in het personenstelsel en heeft alles gedaan om te voorkomen dat 'zijn' vereniging een lijstenstelsel (waarin partijen in plaats van personen centraal stonden) zou gaan propageren. Ook in het tijdschrift van de vereniging, *Evenredige Vertegenwoordiging* geheten, wierp Van Koetsveld zich op als een verbeterde vechter voor een elitair personenstelsel dat meer vroeg dan menig kiezer kon geven en dat voor nationale verkiezingen en een alsmaar groeiend electoraat ongeschikt was. Van Gilse zag in tegenstelling tot Van Koetsveld wel in dat het stelsel van Hare, uitgewerkt in het midden van de negentiende eeuw, in de twintigste eeuw geen dienst kon doen. Dat politiek een zaak van op beginselen georganiseerde collectieven was, moest in de keuze van het kiesstelsel tot uitdrukking worden gebracht. Dat Van Gilse, de voorzitter, en Van Koetsveld, de secretaris van de vereniging, zo fundamenteel van mening verschilden over de uitwerking van het evenredigheidsbeginsel, heeft de vereniging vanaf de eerste dag de kracht ontnomen die noodzakelijk was voor een succesvolle campagne.

Ook de timing was ongelukkig. De vereniging had op geen slechter moment kunnen worden opgericht. De jaren negentig hadden in het teken gestaan van een langdurige strijd tussen voor- en tegenstanders van een forse verruiming van het aantal kiesgerechtigden. Nadat met de Kieswet-Van Houten een compromis was gevonden, diende de rust op het kiesrechtfront koste wat kost te worden bewaard. De totstandkoming van een evenredig kiesstelsel noopte tot een wijziging van de Grond- en de Kieswet. Daar zat niemand op te wachten. Van Koetsveld en Van Gilse hebben er dan ook tevergeefs op gehamerd dat 'de samenkoppeling van E.V. en

algemeen stemrecht' ongewenst was en derhalve moest worden losgekoppeld.<sup>28</sup> Zij waren van mening dat het meerderheidsstelsel kon worden vervangen zonder enige kiesrechtbepaling te wijzigen. Dat was juist, maar gezien de bewogen jaren die waren verstreken sinds het voorstel Van Tak van Poortvliet en de politieke krachtsverhoudingen van die dagen was die gedachte een illusie. Dat ondervond Van Gilse toen hij in het najaar van 1899 een technische herziening van de Grondwet, louter bedoeld om enige verbeteringen door te voeren in Van Houtens Kieswet, aangreep om te pleiten voor invoering van een evenredig kiesstelsel. Minister van Binnenlandse Zaken, H. Goeman Borgesius, maakte Van Gilse in de Tweede Kamer duidelijk 'dat de bespreking van dit belangrijke onderwerp thans bij dit wetsontwerp nooit tot eenig practisch resultaat zou kunnen leiden'.<sup>29</sup> De minister was niet de enige die de evenredige vertegenwoordiging als 'belangrijk' typeerde, maar er verder niet op wenste in te gaan. Zelfs die Kamerleden die lid waren van Van Gilse's Nederlandsche Vereeniging voor Evenredige Vertegenwoordiging, wensten niet naar aanleiding van een technische herziening van de Kieswet een discussie over de voor- en nadelen van een evenredig kiesstelsel aan te gaan.

Na jaren van noeste arbeid kwam de vereniging in 1908 tot de conclusie dat het werk van de vereniging te weinig vruchten afwierp. Met leedwezen kwamen de ongeveer honderd strijders voor de evenredige vertegenwoordiging – veel meer leden heeft de vereniging nooit gehad – tot de conclusie dat een kiesstelselwijziging vast liep op de politieke status quo. Met het volwassen worden van de politieke minderheden was Nederland in het eerste decennium van de twintigste eeuw een land van zeven minderheden geworden: de Bond van Vrije Liberalen, de Liberale Unie, de VDB en de SDAP aan de linkerzijde en de ARP, de CHU en de Algemeene Bond van Roomsche-Katholieke Kiesverenigingen aan de rechterzijde. Die partijpolitieke verscheidenheid gaf het liberale Kamerlid A.F.K. Hartogh eind 1900 de overtuiging te veronderstellen dat de totstandkoming van een evenredig kiesstelsel nabij was. Hij sprak in het parlement de volgende woorden: 'Het is trouwens ook niet noodig om over het evenredigheidsstelsel veel te zeggen, want – vergis ik mij niet – dan is en wordt aan deze zijde der Kamer en niet minder aan de overzijde niet alleen belangstelling, maar ook ingenomenheid daarmede herhaaldelijk verklaard. En, kan het ook anders, waar wij in ons land niet hebben een partij, die op de meerderheid kan bogen, maar integendeel waar wij zoveel kleine partijen zien, en waar er zelfs allerlei schakeeringen zijn in die verschillende kleine partijen?'<sup>30</sup> Zo bezien leek invoering van een kiesstelsel dat die partijpolitieke verdeeldheid zo nauwkeurig mogelijk in de samenstelling van de volksvertegenwoordiging tot uitdrukking bracht niet meer dan logisch en wenselijk. De praktijk bleek weerbarstiger.

Nogal wat behoudende liberalen koppelden de invoering van een evenredig kiesstelsel aan de finale uitbreiding van het kiesrecht, omdat zij voorzagen dat de totstandkoming van het algemeen mannenkiesrecht en behoud van het meerderheidsstelsel in honderd kiesdistricten zeer nadelig voor hen zou uitpakken. De vanzelfsprekende liberale overmacht van het derde kwart van de negentiende eeuw was verleden tijd en veel liberalen beschouwden evenredige vertegenwoordiging als minderhedenvertegenwoordiging; zij moest garanderen dat de liberale minderheid, en dat was een synoniem voor de weldenkende minderheid, in het parlement zou blijven vertegenwoordigd. De vrees bestond dat het algemeen kiesrecht de domme meerderheid, ofwel 'de brutale heerschappij van het grootste cijfer', aan het bewind zou helpen; die meerderheid zou in alle honderd districten, zo viel te vrezen, de liberalen overstemmen, met als gevolg dat zij uit de Tweede Kamer zouden verdwijnen.<sup>31</sup> Veel liberalen beschouwden de evenredige vertegenwoordiging daarom als een noodzakelijk, door lijfsbehoud ingegeven correctief op de voorziene schadelijke gevolgen van het algemeen kiesrecht. Waar voor Kuyper en Domela Nieuwenhuis de evenredige vertegenwoordiging ooit de sleutel was om toegang tot het parlement te verkrijgen, was het voor die liberalen die de toekomst somber tegemoet zagen juist de sleutel om in dat parlement te kunnen blijven. Zolang echter de finale uitbreiding van het (mannen)kiesrecht uitbleef, drongen de liberalen niet aan op de invoering van een evenredig kiesstelsel; belangeloze voorstanders van evenredigheid waren zij immers allerminst.

De ARP was in de loop der jaren veel van haar enthousiasme voor een evenredig kiesstelsel kwijt geraakt. Kuypers partij profiteerde dusdanig van de electorale samenwerking met de katholieken dat de ARP eind negentiende en begin twintigste eeuw meer dan evenredig in het parlement was vertegenwoordigd. Hoe verfijnd de electorale samenwerking was geworden, leren de verkiezingen van 1901.<sup>32</sup> Kuyper verzag dat het consequent stemmen op de eigen kandidaat in de eerste stemronde uiteindelijk voor problemen zou zorgen. Door de toename van het aantal partijen zouden de rechtse stemmen in de eerste stemronde over een te groot aantal kandidaten worden verdeeld. Die versnippering van stemmen kon ertoe leiden dat in een groot aantal districten geen van de kandidaten van rechts tot de tweede ronde wist door te dringen. Om tactische redenen verdiende het dus aanbeveling in 1901 reeds in de eerste ronde de confessionele krachten te bundelen, zoals dat tussen 1888 en 1897 in de grote meervoudige stedelijke districten niet ongebruikelijk was geweest. Maar in een dergelijke goed georganiseerde bundeling van de krachten ging het eigene verloren en daarom liet Kuyper niet na te benadrukken dat het ging om een electorale samenwerking en niet om een politiek bondgenootschap.

In 1901 kwam het uiteindelijk in vijfenveertig van de honderd kiesdistricten tot electorale stembusakkoorden. In de overige districten bonden veelal na mislukte onderhandelingen verschillende kandidaten van rechts de strijd met elkaar aan (en natuurlijk met de kandidaat of kandidaten van links). De massale en goed georganiseerde samenwerking wierp haar vruchten af want reeds na de eerste stemronde was duidelijk dat rechts zou winnen. Na de tweede stemronde was het zeker: Kuyper kon als formateur aan de slag. Vier jaar later werkten de verschillende confessionele partijen zo mogelijk nog nauwer samen.<sup>33</sup> Die vruchtbare samenwerking stond het voeren van een principiële beginselstrijd dan wel in de weg (de verschillen moesten immers worden verbloemd), maar het aantal zetels dat zij de rechtse coalitie bracht maakte veel goed. Dat de antirevolutionairen zo buitenproportioneel wisten te profiteren van de steun die zij van katholieke kiezers kregen, was reden dat in de loop van de jaren negentig van de negentiende eeuw de roep om een evenredig kiesstelsel verstomde.

Nadat Abraham Kuyper in 1901 premier was geworden, hield hij nog wel een hartstochtelijk pleidooi voor meer evenredigheid, maar het ging hem toen niet om de verdeling van de Kamerzetels, maar louter om de verdeling van de hoge ambten binnen het openbaar bestuur. Net als Kuyper werd de katholieke voorman Herman Schaepman van een vurig pleitbezorger van evenredige vertegenwoordiging een op zeker moment uitgesproken tegenstander van evenredigheid. In de jaren negentig was hij van mening dat het raadzaam was te zwijgen over de tot eenheid en organisatie dwingende evenredige vertegenwoordiging. Want zoveel was duidelijk: de evenredige vertegenwoordiging dwong tot organisatie om zorg te dragen voor evenwichtige kandidatenlijsten en dwong ook tot disciplineren van de stemmende achterban om te voorkomen dat de kwantiteit van het stemmental haar uitwerking zou missen. Schaepman vreesde dat zijn zo heterogene en nauwelijks georganiseerde katholieke 'partij' aan gedwongen eenheid en strakke leiding ten onder zou gaan. De eenheid in verscheidenheid van de katholieken liet zich niet rijmen met een evenredig kiesstelsel, aldus Schaepman.

De ijver waarmee de socialist Ferdinand Domela Nieuwenhuis de evenredige vertegenwoordiging had bepleit, was de sociaal-democraten vreemd. Zij vroegen zich zelfs hardop af of het wel verstandig was een gebrekkig meerderheidsstelsel te vervangen door een zeker zo gebrekkig evenredig kiesstelsel. Zou de SDAP bovendien niet het meest kunnen profiteren van de invoering van het algemeen (mannen)kiesrecht bij behoud van het bestaande meerderheidsstelsel? Dat behoudende liberalen, alsook ook behoudende politici ter rechterzijde, evenredige vertegenwoordiging propageerden omdat zij haar beschouwden als een geschikt correctief op het algemeen kiesrecht, was voor de sociaal-democraten reden te meer de komst ervan bijzonder kritisch te bezien.

Het kiesstelsel was in de jaren negentig van de negentiende en begin twintigste eeuw dus zowel de gevangene van de kiesrechtstrijd als van de politieke machtsverhoudingen. Op het kiesrechtfront was rust geboden en een kiesstelselwijziging die noopte tot een Grond- en kieswetswijziging was derhalve uitgesloten. De politieke machtsverhoudingen brachten een status quo: zolang de ene partij dacht dat de andere partij van een op evenredigheid gestoeld kiesstelsel zou profiteren werd het raadzamer geacht de bestaande situatie in stand te houden. De Nederlandsche Vereeniging voor Evenredige Vertegenwoordiging had haar werkzaamheden niet op een slechter moment kunnen beginnen. In 1909 gingen vereniging en tijdschrift ter ziele. Men had gedaan wat mogelijk was: de praktische haalbaarheid van een evenredig stelsel op nationale schaal was aan de hand van vele studies aangetoond, herhaaldelijk was gepoogd het kiesstelsel op de politieke agenda te krijgen en door woord en geschrift was de evenredige vertegenwoordiging gepropageerd. Wat mismoedig stelde Van Gilse en Van Koetsveld in het laatste nummer van hun tijdschrift vast dat zij de 'groote menigte' niet hadden bereikt en ook wel nooit zouden bereiken.<sup>34</sup>

In 1916 riep Van Koetsveld in een krantenartikel de geschiedenis van de vereniging nog eens in herinnering.<sup>35</sup> Opnieuw stelde hij vast dat zij 'weinig gerucht had gemaakt'. Hij vervolgde: 'De zaak waarvoor zij streed, was er niet een, waarvoor gemakkelijk de belangstelling der groote massa te wekken was. Haar waarde en haar techniek, voldoende te begrijpen om er warm voor te worden, eischt, al behoeft men er volstrekt geen geleerde voor te zijn, toch een grotere mate van ontwikkeling dan in den regel bij die groote massa gevonden wordt. De E.V. is dan ook niet een zaak, die licht van onder op gevraagd zal worden door duizenden en tienduizenden, zooals algemeen stemrecht en vrouwenkiesrecht. Zij is een zaak, die meestal ongevraagd van boven af zal moeten worden gegeven, en welke de groote menigte eerst zal leeren waardeeren als zij haar reeds heeft en bij ervaring haar heilzamen invloed op het politieke leven heeft leeren kennen.' In 1916, toen Van Koetsveld dit schreef, was het duidelijk dat als de evenredige vertegenwoordiging inderdaad 'van boven' kwam. Het was premier P.W.A. Cort van der Linden die in 1913, aanstonds na de formatie van het naar hem vernoemde kabinet, een staatscommissie had geïnstalleerd die was belast met het ontwerpen van een evenredig kiesstelsel.

### **Cort van der Linden en de staatscommissie**

De hiervoor reeds gesignaleerde angst voor de massademocratie, die vooral in behoudende kringen leefde, was Cort van der Linden niet vreemd. Nadat hij er in 1913 in was geslaagd een liberaal minderheidskabinet te formeren begon hij aan wat als 'de pacificatie van 1917' is geboekstaafd. Twee slepende kwesties wilde hij



oplossen: hij was voornemens zowel de uitbreiding van het kiesrecht te regelen als de slepende schoolkwestie te beëindigen. Het een was niet mogelijk zonder het ander. Om de financiële gelijkberechtiging van het openbaar en bijzonder onderwijs grondwettelijk te kunnen verankeren – daar drongen de confessionele partijen op aan – moesten de linkse partijen worden gecompenseerd door de finale regeling van het kiesrecht. Deze ruil werd in 1916 en 1917 gerealiseerd, op het moment dus dat Nederland omringd door oorlogvoerende buurlanden moest balanceren om zijn neutraliteit te bewaren. Niet in de laatste plaats door het ijveren van de premier werd in die ruil een derde component betrokken. Ook hij was van mening dat de massademocratie vroeg om veiligheidskleppen. Het algemeen kiesrecht noopte zijns inziens tot een evenredig kiesstelsel.

Dat Cort van der Linden een door massapartijen gedomineerd bestel vreesde, maakte hij reeds tijdens de algemene beschouwingen in december 1913 duidelijk. Hij citeerde in de Kamer uit het werk van de Frans-Russische liberaal Mojsej Ostrogorski (1854-1919), die de massapartijen als oorzaak aanwees voor de door velen rond 1900 gesignaleerde crisis in de representatieve democratie. Door de dominante positie van de partijen had zich een verschuiving voltrokken van onafhankelijke volksvertegenwoordigers met een eigen mandaat naar partijafgevaardigden die waren gebonden aan de wensen en verlangens van een collectief. Voor die transitie was Cort van der Linden bevreesd; allerlei bedenkelijke types zouden zich ook in Nederland met de ellebogen opwerken binnen de partijorganisatie en uiteindelijk weten door te dringen tot de vertegenwoordigende organen. Hij citeerde uit Ostrogorski's boek: 'Le formalisme de parti a comprimé l'individu et abaissé le niveau de la société politique, il a assoupi la responsabilité individuelle'.<sup>36</sup> Die ondermijning van de persoonlijke verantwoordelijkheid van Kamerleden achtte Cort van der Linden een groot gevaar voor de parlementaire democratie.

Ook wat later de Ostrogorski-paradox is gaan heten zal Cort van der Linden hebben bevestigd in zijn idee dat de door partijen gekanaliseerde massademocratie veiligheidskleppen nodig had. De paradox behelst dat een partij grote aantallen kiezers (soms zelfs de meerderheid) representeert, terwijl veel van de door de partij verkondigde standpunten slechts op instemming kunnen rekenen van een deel van die kiezers die hun stem op de partij hebben uitgebracht. Zo geven sommige kiezers hun stem aan de partij omdat zij instemmen met de sociale paragraaf uit het verkiezingsprogramma, weer andere omdat zij het buitenlands beleid wensen te steunen, terwijl zij er over de sociale politiek heel andere standpunten op na houden. Het paradoxale zit hem in het gegeven dat de regering steunend op een meerderheid van een of meer partijen haar beleid feitelijk op minderheidsstandpunten baseert. Omdat partijen de persoonlijke verantwoordelijkheid van

afgevaardigden ondermijnden en het zicht vertroebelden op de volkswil, moest een op evenredigheid gebaseerd stelsel, aldus Cort van der Linden, redden wat er te redden viel.

Evenredigheid moest garanderen dat te midden van georganiseerde belangenbehartigers een weldenkende elite van ongebonden afgevaardigden in het parlement vertegenwoordigd bleef. De evenredige vertegenwoordiging moest afgevaardigden voortbrengen die, juist omdat zij geen enkele partij representeerden, echte volksvertegenwoordigers waren (in plaats van vertegenwoordigers van deelbelangen). Dat Cort van der Linden, die zich er al in 1886 van bewust was dat de invoering van een evenredig kiesstelsel de dominantie van strak geleide partijen zou brengen, zijn hoop vestigde op een evenredige verdeling van de zetels, is tekenend voor de onzekerheid waarin veel liberalen in die dagen verkeerden.<sup>37</sup>

Toen Cort van der Linden op 10 december 1913 zijn zorgen over het partijwezen uitsprak was de staatscommissie voor evenredig kiesrecht reeds drie weken aan het werk. De commissie diende te onderzoeken welk evenredig kiesstelsel het 'verkiezlijkt' was. Over de vraag of er een evenredig kiesstelsel moest worden ingevoerd, werd de commissie niet geacht na te denken. Bij het streven naar het brengen van 'meer waarheid' in het vertegenwoordigend, aldus de minister-president in zijn installatierede, kreeg de commissie de vrije hand. Zij werd aangespoord het praktisch haalbare in het oog te houden en niet te streven naar theoretische volmaaktheid. Bovendien moest het stelsel bevattelijk en zo eenvoudig mogelijk zijn.<sup>38</sup>

De commissie definieerde het doel van de evenredige vertegenwoordiging aldus: 'voor alle partijen, juister gezegd, voor alle groepen waarin de kiezers zich indeelen, één zelfde verhouding in het leven te roepen tussen het aantal stemmen dat de partij of groep heeft uitgebracht en het aantal zetels dat zij zal innemen in het vertegenwoordigend lichaam, zoodat aan alle partijen of groepen op hetzelfde gemiddeld aantal stemmen een zetel wordt toegekend'.<sup>39</sup> Wat de evenredigheidsapostelen vanaf eind jaren zestig van de negentiende eeuw hadden bepleit, nam de staatscommissie dus als uitgangspunt: een zo exact mogelijke fotokopie van de wensen en ideeën die in de volksgemeenschap leefden.

De commissieleden hadden reeds na een maand overeenstemming bereikt over de hoofdlijnen van het nieuwe kiesstelsel. Zij vonden elkaar in een stelsel dat leidde tot een welhaast mathematische evenredigheid (een zo perfect mogelijke fotokopie dus) en ruim baan gaf aan partijorganisaties. Door politiek als nationale partijpolitiek te definiëren onderstreepte zij namelijk niet alleen het bestaan maar ook het belang van (landelijk) georganiseerde politiek. Relatief lang werd in de weken nadat op hoofdlijnen overeenstemming was bereikt gedebatteerd over de uitwerking van het stelsel. Een van de discussiepunten betrof de vraag of de kiezer

slechts de mogelijkheid werd geboden een stem uit te brengen op een van de ingediende lijsten (een zo zuiver mogelijke beginselstrijd) of dat aan de kiezer de mogelijkheid moest worden geboden om op een van de kandidaten op een van de lijsten te stemmen? De representanten van de sociaal-democraten en de katholieken maakten zich tijdens de commissievergaderingen sterk voor een zuivere beginselstrijd, dus voor een zuivere lijststem (zonder dat de kiezer invloed kon uitoefenen op de lijstvolgorde). Zij ondervonden tegenstand van die leden van de commissie die het accent wensten te leggen op de keuzevrijheid van de kiezer. Het resultaat was een compromis. Een strikt lijstenstelsel werd het niet en een personenstelsel zoals dat van Thomas Hare werd het evenmin. De kiezer kreeg in het ontwerp van de staatscommissie de mogelijkheid zijn stem uit te brengen op een kandidaat naar keuze en had zodoende de mogelijkheid invloed uit te oefenen op de samenstelling van de fractie.

Omdat de commissie van mening was dat een indeling in kiesdistricten niet viel te rijmen met het streven naar een zo zuiver mogelijke evenredigheid, stelde zij voor het land te verdelen in achttien, louter administratieve, kieskringen (de provincies en de grote steden). Deze regionale ordening zou de heilzaam geachte band tussen kiezer en gekozene in stand houden. Bovendien, zo verwachtte de commissie, zou een territoriale indeling voorkomen dat de partijen (lees: de landelijke partijleiders) te machtig werden. Hier gold dat een decentrale wijze van kandidaatstellen een rem op centrale machtsvorming. Om diezelfde reden was besloten het aantal kandidaten per lijst te binden aan een maximum van tien; bij de grote partijen dwong die bepaling decentralisatie van de kandidaatstelling af. De administratieve kieskringen zouden zonder de evenredigheid te verstoren de kandidaatstelling van onderop, vanuit de provincies en de grote steden, moeten stimuleren. De commissie erkende dus het bestaan en het belang van nationale partijgroeperingen, maar zij zag ook de gevaren van een teveel een partijvorming en leiderschap.

De reacties op het ontwerp van de staatscommissie waren doorgaans positief. Vooral de indeling in achttien rijkskieskringen oogstte lof. Omdat er even zoveel meningen waren als varianten van een evenredig kiesstelsel denkbaar, werd er tussen het verschijnen van het rapport van de staatscommissie in mei 1914 en de tweede lezing van de grondwetwijziging in 1917 heel wat gedebatteerd over alle mogelijke deelaspecten van het ontwerp van de staatscommissie. Interessant is het debat dat werd gevoerd over de wijze waarop de restzetels werden verdeeld. De staatscommissie had de regering geadviseerd te kiezen voor het zogeheten stelsel-D'Hondt. Een voorbeeld kan de werking ervan verduidelijken. Stel, socialisten, katholieken en liberalen gaan de strijd aan om drie zetels. Er worden 30 000 stemmen uitgebracht en het kiesquotiënt wordt vastgesteld op 10.000 (het aantal uitgebrachte stemmen gedeeld door het aantal te verdelen zetels). De stemmen zijn

als volgt over de partijen verdeeld:

socialisten	15.000
katholieken	9.000
liberalen	6.000

Verdeling van de restzetels volgens het stelsel-D'Hondt, ook wel het stelsel van de grootste gemiddelden genoemd, zou in bovenstaand voorbeeld betekenen dat de socialisten twee zetels krijgen en de katholieken een. Bij de berekening wordt het behaalde stemmental gedeeld door respectievelijk 1, 2, 3 (zetels) enzovoort.

1	15.000 (socialisten)	9.000 (katholieken)	6.000 (liberalen)
2	7.500	4.500	3.000

De tweede rij moet men lezen als: stel dat elke partij een tweede zetel krijgt toegerekend, wat wordt dan het gemiddelde aantal stemmen per zetel? Omdat niet op de resten wordt gelet, maar op de grootste gemiddelden (de drie vet gedrukte cijfers), krijgen de socialisten met een gemiddeld aantal van 7.500 stemmen per zetel de derde zetel toegewezen (in plaats van de liberalen). De staatscommissie, bemand door vertegenwoordigers van de gevestigde partijen, koos voor het stelsel van de grootste gemiddelden, dat dus de grote partijen ten goede zou komen. In het voorjaar van 1916 kreeg Van Koetsveld, die zijn leven lang besmet bleef met het evenredigheidsvirus, van het dagblad De Nederlander alle ruimte om zijn licht te laten schijnen over het stelsel dat in opdracht van het kabinet Cort van der Linden was ontworpen.<sup>40</sup> Hij was nog altijd een fervent en vurig pleitbezorger van een personenstelsel. Dat de staatscommissie – waarin zijn kompaan Van Gilse zitting had gehad – alle personenstelsels als te omslachtig voor nationale verkiezingen terzijde had geschoven, vond Van Koetsveld verbijsterend. Dat de commissie in haar zo rijk geannoteerde verslag niet een keer heeft verwezen naar het werk van Van Koetsveld moet hij als een affront hebben ervaren. Maar hij toonde zich een waardig verliezer. Nu was gebleken dat een personenstelsel was uitgesloten, beperkte hij zich tot het becommentariëren van het ontwerp van de staatscommissie. Hij liep te hoop tegen de door de commissie voorgestelde verdeling volgens het stelsel-D'Hondt. Met een aantal rekenvoorbeelden toonde hij aan dat het de grootste partijen dusdanig bevoordeelde dat het de evenredigheid ondermijnde. De staatscommissie ging daar zijns inziens in haar rapport wat al te gemakkelijk aan voorbij door slechts vast te leggen dat de mogelijkheid bestond dat de grote partijen voordeel konden hebben van een verdeling van het stelsel-D'Hondt. Nog erger achtte Van Koetsveld de door de commissie daaraan verbonden conclusie dat die bevoordeling als een pre was te beschouwen omdat het stelsel-D'Hondt versnippering van het partijpolitieke krachtenveld zou tegengaan.<sup>41</sup>

Die partijtjes die met kans op succes aan de verkiezingen wilden deelnemen, moesten maar electorale verbindingen met elkaar aangaan. Dat vond Van Koetsveld te gek voor woorden: het voordeel van de evenredige vertegenwoordiging was nu juist dat zij een einde maakte aan die zo veelvuldig verfoeide stembusverbonden. Belangwekkend, en noodzakelijk voor een beter begrip van de kritiek die in de jaren twintig werd geuit, was het in de jaren 1916 en 1917 gevoerde debat over de plaats en functie van de partijen in het bestel na de totstandkoming van de evenredige vertegenwoordiging. Het katholieke Tweede Kamerlid M.Ch.E. Bongaerts bracht in een in 1917 verschenen brochure 'die krachtiger werking van de partij' ter sprake. Het was hem ter ore gekomen dat menig een bevreesd was voor 'den invloed der partijleiding die tot dwinglandij van het partijbestuur eenerzijds en tot huichelarij van adspirant-candidaten, om door de gunst van de partijleiding eene plaats of eene hoogere plaats op de kandidatenlijst te veroveren, anderzijds kan leiden'.<sup>42</sup> Bongaerts zag die problemen niet. Hij achtte het een voordeel dat het landelijke partijbestuur meer te zeggen kreeg. Onder het absolute meerderheidsstelsel was het altijd maar afwachten wie wel en wie niet werd gekozen; het evenredige lijstenstelsel bracht zogeheten 'zekere plaatsen' en garandeerde daarmee de herverkiezing van de voormannen en onmisbaar geachte specialisten. Dat was in veler ogen winst. Bongaerts had er alle vertrouwen in dat de inspraak van de leden in de kandidaatstellersprocedure zo zou worden geregeld, dat van autoritair optreden van de partijleiding geen sprake kon zijn.

A.A.H. Struycken, vooraanstaand rechtsgeleerde en net als Bongaerts katholiek, voorzag wel degelijk problemen met betrekking tot de plaats van de partijen en hun partijbesturen in het bestel. In het tijdschrift *Van Onzen Tijd* heeft hij niet nagelaten zijn zorgen uit te spreken over de te voorziene werking van het door de commissie ontworpen stelsel. De klank van billijkheid die eigen was aan evenredigheid mocht niet het zicht ontnemen op de nadelen die wel degelijk aan het evenredige lijstenstelsel waren verbonden. In Nederland, waar volgens Struycken 'reeds eene krachtige partijorganisatie bestaat, en de partijdiscipline zich toch reeds zoo streng doet gevoelen', moest men zich realiseren dat het individu meer en meer in de partijorganisatie zou opgaan. Het stelsel was immers gebouwd op saamhorigheid, op de representatie van collectieven, en daarom dwong het stelsel tot een centrale en dus machtige partijorganisatie.<sup>43</sup> En daarin school volgens Struycken nu juist een groot gevaar: 'in schijn het meest democratische, individualistische stelsel, biedt het in werkelijkheid veel meer bouwstof dan het districtenstelsel voor de misvorming van de democratie tot eene politieke coöptatieve ochlocratie van Kamerleden en partijbesturen, dank zij de hun noodzakelijk toekomende centrale leiding bij het vaststellen en het onderling verbinden van de lijsten en van de bepaling van de rangorde daarop van kandidaten, een en ander voor de verdeeling der zetels van beslissende betekenis'.<sup>44</sup>

Struycken zag meer bezwaren. Hij schreef: 'in schijn gunstig voor eene grootere differentiatie der politieke meeningen, immers aan verschillende nuanceeringen in de partijen gelegenheid openende voor eene eigen vertegenwoordiging, zal het op den duur in werkelijkheid – de ondervinding elders heeft het geleerd – de kleine partijen doen verdwijnen, de opkomst van nieuwe partijen eer verhinderen dan aanmoedigen, omdat spoedig zal worden bemerkt, en dat iedere splitsing, dank zij de daaraan noodzakelijk verbonden verspilling van stemmen, krachten doet verloren gaan, en dat de propaganda- en werkkracht der kleine organisatie niet tegen die grootere is opgewassen, waar beide over hetzelfde gebied, het geheele land, zich zullen moeten uitstrekken'. De verwachting van Cort van der Linden dat de evenredige vertegenwoordiging een stimulans was voor niet-gebonden, eminente persoonlijkheden deelde Struycken dus niet.

Ook verstarring en verscherping van partijverhoudingen viel te vrezen. De partijen zouden immers worden gedwongen de onderlinge verschillen te benadrukken. Meerderheden zouden in het vervolg pas na de verkiezingen worden gevormd. Over de coalitievorming besliste in het vervolg dus de Kamerleden, en niet de kiezers. Het electoraat verloor daardoor zeggenschap over de richting van het staatsbeleid. Na het stemmen op een partijprogramma moest het electoraat maar afwachten welk regeringsprogramma zou worden opgesteld. Dat bracht Struycken tot de conclusie dat de evenredige vertegenwoordiging 'in schijn de meeste zuivere vertegenwoordiging belovend', zij 'in werkelijkheid meer dan eens combinaties en verhoudingen [zou] brengen in de Kamer, waarin de kiezer, dank zij de door de Kamerleden ter vorming eener meerderheid gedane concessie, tevergeefs de bij de stembus zoo scherp tot openbaring gebrachte partijtegenstellingen zal zoeken terug te vinden'. De zelfstandigheid en daarmee macht van de regering zou daardoor toenemen omdat zij zich meer dan voorheen onafhankelijk wist van een uitspraak van de kiezers over de richting van haar beleid.

In februari 1918 zag Struycken de evenredige vertegenwoordiging haar schaduwen vooruit werpen. De coalitievorming werd inderdaad een zaak van de fracties, want de partijen weigerden zich reeds voor de verkiezingen uit te laten over wenselijke coalities.<sup>45</sup> Hij maakte ook nog eens duidelijk waarom een ochlocratie te vrezen was. De wet sprak van kandidatenlijsten, maar niet van partijlijsten, en daar zat hem nu juist de crux. De Kieswet voorzag vanzelfsprekend niet in bepalingen over de wijze waarop de partijen hun kandidatenlijsten tot stand dienden te brengen. En zo kon het gebeuren dat reeds op de dag dat de kandidatenlijsten werden ingeleverd, dus ruim voor de verkiezingen plaats hadden, van 80 van de 100 zetels bekend was door wie zij zouden worden ingenomen. Dat mocht, aldus Struycken, toch op zijn minst bevreemding wekken. De wetgever maakte zich vreselijk druk over de hele verkiezingsprocedure, maar de verkiezingen hadden feitelijk al plaats gehad, zonder

dat de wetgever daar enige zeggenschap over had. De evenredige vertegenwoordiging heette de meest democratische vorm van vertegenwoordiging te zijn, maar of en in hoeverre zij dat was, dat liet de wetgever over aan de partijen. Struycken had niet de indruk dat de partijbesturen hadden gestreefd naar een zo democratisch mogelijke wijze van opstellen van de kandidatenlijsten. Dat was overigens geen verwijt, de evenredige vertegenwoordiging dwong nu eenmaal tot centralisatie. Alleen al het verbinden van enige of alle partijlijsten noopte tot leiding op nationaal niveau. Een waarachtig samengestelde Tweede Kamer was in de optiek van de katholieke rechtsgeleerde eigenlijk alleen te verkrijgen indien de partijbesturen hun partijleden naar evenredigheid en met stemplicht de kandidatenlijsten lieten opstellen; tot die partijleden dan dus ook gerekend al die nieuwe kiezers (die in 1917 het kiesrecht hadden gekregen). Ware dat het geval geweest dan was het te verantwoorden dat reeds weken voor de verkiezingsdag de namen van 80 % van de Kamerleden bekend waren.

### Het parlement

Opvallend genoeg drong veel van wat door Struycken naar voren is gebracht niet door tot de parlementaire behandeling van de kiesstelselwijziging. Evenredigheid was eis des tijds en daarom wenste de overgrote meerderheid van de Kamerleden aan het evenredigheidsbeginsel zo min mogelijk woorden vuil te maken; speculeren over de gevolgen werd zinloos geacht. Wat de praktische uitwerking betrof bleek het adagium: wat de staatscommissie had ontworpen was wel gedaan. Slechts een handvol Kamerleden beschikte over de vereiste kennis om zich zinvol uit te laten over wat de technische zijde van het vraagstuk werd genoemd. In de luwte van de totstandkoming van het algemeen mannenkiesrecht en de bereikte overeenstemming over de financiering van het bijzonder onderwijs, werd de evenredige vertegenwoordiging als een even noodzakelijke als vanzelfsprekende derde component van de pacificatie van 1917 welhaast in zwijgzaamheid aanvaard. Welhaast, want nadat enige Kamerleden hun onvrede met en bekommernis om de haast achteloze invoering van een nieuw kiesstelsel ter sprake brachten, kon een discussie niet uitblijven.

In de memorie van toelichting bij de grondwetswijziging beweerde Cort van der Linden dat de invoering van de evenredige vertegenwoordiging eis des tijds was. Hij liet het volgende optekenen: 'de partijen en hare factiën zijn niet meer groepeerings van kiezers die de leiding aanvaardden van bekende staatslieden: het zijn geworden groepeerings van kiezers die zelve de richting van het staatsbeleid bepalen'. Daarom moesten 'de verschillende schakeeringen van het politieke en rechtsbewustzijn van het volk, welke zich in de partijen consolideeren, in het

parlement in dezelfde relatieve kracht tot uiting komen, die zij in het volk zelf kunnen ontwikkelen'. Bovendien waren partijen meer en meer nationale partijen geworden en waren volksvertegenwoordigers in de twintigste eeuw 'minder vertrouwensmannen van districtskiezers dan vertegenwoordigers van partijen'.<sup>46</sup> Politiek was partijpolitiek en invoering van een evenredig lijstenstelsel was de 'electorale vertaling' van de overgang van onafhankelijke Kamerleden met een eigen (districts)mandaat, die overeenkomstig hun eigen geweten en na discussie in het parlement stemden in naam van het algemeen belang, naar partijafgevaardigden die na discussie binnen de partij in het parlement de gelederen gesloten hielden. Met andere woorden: in een tijd waarin nationale partijorganisaties de bepalende actoren waren geworden, was een geografische indeling in districten een hinderlijk historisch artefact.

Cort van der Linden somde vervolgens de meer in het oog springende bezwaren op die aan de meerderheidsstemmingen in districten waren verbonden. Het stemmen in districten werkte demoraliserend omdat een deel van de kiezers werd gedwongen om 'dienst te doen als hulptroepen voor de overwinning van eene partij wier beginselen vreemd zijn aan eigen overtuiging'. Ook het stellen van populaire tegenkandidaten in plaats van bedachtzame maar beginselvaste mannen en het op de voorgrond treden van districtsbelangen waren nadelen die afschaffing van het meerderheidsstelsel rechtvaardigden. Tot slot was daar de voorgenomen invoering van het algemeen mannenkiesrecht. Die finale uitbreiding van het electoraat was reden te meer te bewerkstelligen dat een evenredig kiesstelsel zou worden ingevoerd, en wel om twee redenen. In de eerste plaats: hoe groter het electoraat hoe manifester de nadelen verbonden aan de absolute meerderheidsstemmingen in districten. De machtsverschuiving die ten gevolge van de uitbreiding van het kiesrecht te verwachten was moest bovendien – de tweede reden – zo zuiver mogelijk in de samenstelling van de Tweede Kamer tot uitdrukking worden gebracht. Het rechtsgevoel zou immers te zeer worden gekrenkt als al die nieuwe kiezers hun stem van generlei waarde zouden weten. Een massa stemmende kiezers die de legitimiteit van het parlement in twijfel trok was allesbehalve een aantrekkelijk vooruitzicht. Cort van der Linden voegde daar in de memorie van toelichting nog aan toe: 'Eene gezonde ontwikkeling van het politieke leven eischt bovendien dat denbeelden welke afwijken van de programma's der georganiseerde partijen, vaak door eminente personen buiten het partijverband voorgedragen, zoodra zij genoegzamen invloed hebben verkregen, evenredig aan dien invloed worden vertegenwoordigd. Deze denkbeelden zijn niet zelden de vruchtbare kiemen waaruit zich later gesloten partijen ontwikkelen'.<sup>47</sup> Dit citaat is tekenend voor het dilemma waar de minister-president zich voor zag geplaatst: invoering van een kiesstelsel dat en alle ruimte gaf aan de representatie van collectieven en bovendien, en in tegenspraak daarmee, de mogelijkheid bood ongebonden, eminente persoonlijkheden verkozen te krijgen.



Uit het voorlopig verslag blijkt dat slechts 'enkele leden' principiële bezwaren inbrachten tegen de voorgestelde totstandkoming van een evenredig kiesstelsel.<sup>48</sup> De tegenstanders waren, anders dan de voorstanders, nu juist niet van mening dat de Kamer de volkswil moest weerspiegelen. Het ging de tegenstanders om het verkiezen van vertrouwensmannen, niet om de selectie van representanten van beginselpartijen en belangengroepen. Bovendien, zo was te voorzien, zou het lijstenstelsel dat de staatscommissie had ontworpen de kiezers ondergeschikt maken aan 'het partijwezen'. De kandidaatstelling zou geheel in handen komen van de partijleiders en partijprogramma's zouden de verkiezingsstrijd gaan domineren. Dat alles had op de zelfstandigheid van de kiezers alsook op de behartiging van de staatszaken een onwenselijke, want verstarrende invloed.

In het voorlopig verslag kreeg Cort van der Linden bovendien voor de voeten geworpen dat eminente lieden onder het in te voeren stelsel nu juist geen kans maakten te worden verkozen. Het tijdperk van de beroepspolitici zou aanbreken en eminente eenlingen zouden de verpolitiekte partijpolitiek juist mijden. Invoering van het stelsel zou ook leiden tot de terugkeer naar de getrapte verkiezingen van voor de grondwetswijziging van 1848: de kiezer zou stemmen op een partij en die partij droeg vervolgens zorg voor de selectie van de Kamerleden. Te vrezen viel verder dat allerlei 'minderwaardige' personen voor zichzelf propaganda zouden gaan voeren, met als gevolg dat er wel ongebonden eenlingen in de Kamer zitting zou nemen, maar dat die allerm minst eminent zouden zijn. Dat de zo onwenselijke coalities tot het verleden zouden gaan behoren, ook zo'n vaak geroemd voordeel van een evenredig kiesstelsel, werd door de critici in twijfel getrokken. De lokale band tussen kiezer en gekozene zou teloor gaan en het stelsel was bovendien veel te ingewikkeld. De kiezers zouden niet begrijpen hoe de uitslag tot stand was gekomen.

Uit het voorlopig verslag blijkt ook dat een aantal voorstanders van een evenredig kiesstelsel het door de tegenstanders van de komst van een dergelijk stelsel ingebrachte bezwaar van de voorziene grote partijmacht deelde. Aan die gevreesde toename van de macht van de nationale partijleiders en de noodzaak van een strakke partijorganisatie verbonden ook zij de conclusie dat de door Cort van der Linden in het vooruitzicht gestelde verkiezing van eminente personen in twijfel moest worden getrokken. Tijdens de schriftelijke behandeling van het wijzigingsvoorstel werd er ook kritiek geuit op het voorgestelde stelsel van zetelverdeling (dat van de grootste gemiddelden). Onder verwijzing naar het artikel van Van Koetsveld uit *De Nederlander* (zie hierboven) werd de regering aangespoord te zoeken naar een stelsel dat tot een minder onbillijke bevoorrechtiging van de groote partijen' zou leiden.<sup>49</sup>

Ook uit de bij het voorlopig verslag gevoegde nota van de liberaal F.J.W. Drion blijkt

dat de vrees voor almachtige partijenbesturen nogal wat Kamerleden bezig hield. Drions grootste bezwaar was dat het in te voeren stelsel 'de eigenlijke aanwijzing van een groot deel der afgevaardigden feitelijk aan de partijbesturen in handen geeft'. Hij vervolgde: 'reeds de voortdurende uitbreiding van het kiezerskorps, die steeds omvangrijker en duurzamer verkiezingsorganisaties noodig maakt, heeft de neiging den invloed van de partijbesturen zeer te versterken. Ieder stelsel van evenredige vertegenwoordiging werkt daartoe nog mede, omdat het de locale invloeden verzwakt en buitendien aan de groote partijen een voorsprong geeft'.<sup>50</sup> Drion presenteerde een alternatief: verdeling van het land in een aantal, bijvoorbeeld vijf, kiesdistricten (dus geen kieskringen), waarbinnen de zetels naar evenredigheid werden verdeeld, en meer macht voor de kiezers op de aanwijzing van de gekozenen, door middel van het zogeheten stelsel-Luppe. Zodoende werd decentralisatie werkelijk afgedwongen – en niet slechts gestimuleerd zoals in het stelsel van de staatscommissie – en vormde het electoraat doordat het de mogelijkheid kreeg de kandidaten op de lijst in volgorde van voorkeur te nummeren een tegenwicht tegen de macht van de partijleiding. In de woorden van Drion: 'Bij dit stelsel hebben de partijbesturen slechts invloed op de aanwijzing der afgevaardigden uitsluitend voor zoover de kiezers bij de stemming bereid blijken hun die invloed te laten'. Drion drong in zijn minderheidsnota bovendien aan op het openen van de mogelijkheid tot panacheren ofwel cross-voting: de kiezer kreeg de mogelijkheid kandidaten van verschillende partijen in volgorde van voorkeur op zijn stembiljet te plaatsen, wat ertoe zou leiden dat de partijbesturen nog minder zeggenschap kregen over wie van de kandidaten zouden worden gekozen. Dat Cort van der Linden vreselijk worstelde met de onloochenbare waarheid dat politiek een door partijen gevoerde beginstrijd was geworden en zijn daaraan tegenstrijdige verlangen naar een Kamer vol ongebonden lieden, blijkt uit het feit dat hij in de memorie van antwoord te kennen gaf dat hij had besloten het stelsel van de grootste gemiddelden te vervangen door dat van de grootste resten. De kritiek dat juist van deze minister van Binnenlandse Zaken, die zich om de kwaliteit van de Kamerleden zoveel zorgen maakte, mocht worden verwacht dat hij voor een stelsel van de grootste resten zou kiezen, had kennelijk een gevoelige snaar geraakt. Cort van der Linden erkende dat wie zijn hoop vestigde op eminente eenlingen, niet mocht instemmen met een stelsel waarvan de grote partijen zouden profiteren. Tijdens de algemene beschouwingen over de voorstellen tot grondwetwijziging verwoordde de fractievoorzitter van de Liberale Unie, Th.H. de Meester, het gevoel van een overgrote Kamermeerderheid toen hij zei dat er aan het voorstel van de staatscommissie, overgenomen door de regering, niet moest worden getornd. En wel omdat het zou leiden tot 'eindelooze debatten en tot eenheid zou men niet komen, om de eenvoudige reden dat geen stelsel denkbaar is waartegen

men geen gegrond bezwaar kan aanvoeren. Maar de zaak zelf is veel waard en zal inderdaad op het verkrijgen van een goede Volksvertegenwoordiging van grooten invloed zijn. Laten wij dan afzien van het kibbelen over de wijze van uitwerking, nu eenmaal na rijp beraad, na voorlichting van een commissie ad hoc, de Regeering gekozen heeft het stelsel dat zij thans voordraagt'.<sup>51</sup>

En al hielden de meeste Kamerleden zich aan het advies af te zien van gekibbel over de uitwerking, menigeen kon het niet laten die uitwerking toch nog maar eens in verband te brengen met de macht van de partijleiding. Zo zei de unie-liberaal W.Th.C. van Doorn te vrezen 'dat de evenredige vertegenwoordiging medebrengt een ondergeschiktheid – en men begrijpt allicht dat ik daar juist voor vrees – van de mindere goden in de partijen aan de leiders. Zij zullen de leiders naar de oogen moeten zien, willen zij nog een plaats krijgen, want van de leiders hangt het ten slotte bij dat stelsel af'.<sup>52</sup> Dezelfde vrees voor almachtige partijleiders bracht de unie-liberaal B.D. Eerdmans er (mede) toe een amendement in te dienen op de voorgestelde wijziging van artikel 81 van de Grondwet. Het regeringsvoorstel luidde: 'De Tweede Kamer bestaat uit honderd leden, gekozen op den grondslag van evenredige vertegenwoordiging. Alles wat verder het kiesrecht en de wijze van verkiezing betreft, wordt door de wet geregeld'. Eerdmans stelde de volgende herziening voor: 'De Tweede Kamer bestaat uit 100 leden. Alles wat het kiesrecht en de wijze van verkiezing betreft, wordt door de wet geregeld'.<sup>53</sup> Die herziene formulering had als voordeel dat al diegenen die de totstandkoming van de evenredige vertegenwoordiging beschouwden als 'een sprong in het duister' (in de woorden van Van Doorn), werden gerustgesteld door de mogelijkheid schielijk terug te keren naar het vertrouwde meerderheidsstelsel.

Gehoor vond Eerdmans nauwelijks. Het werd duidelijk dat Cort van der Linden zijn rol als eerlijk makelaar slechts tot een goed eind kon brengen als evenals de gelijkberechting van het openbaar en bijzonder lager onderwijs en de invoering van het algemeen mannenkiesrecht, ook de evenredige vertegenwoordiging grondwettelijk werd verankerd. De oud-liberaal W.H. de Beaufort beschouwde een evenredig kiesstelsel als een noodzakelijk 'redmiddel', ofwel een onmisbaar correctief op de werking van het algemeen kiesrecht. Aan algemeen kiesrecht in honderd kiesdistricten zouden de liberalen wel eens ten onder kunnen gaan, vandaar. Veel liberalen zagen daarom de komst van het algemeen mannenkiesrecht, de subsidiering van het bijzonder onderwijs en de evenredige vertegenwoordiging – hoeveel bezwaren zij tegen dat stelsel ook hadden – als een onverbreekelijke grondwettelijke keten. Eerdmans zag zich dan ook genoodzaakt zijn kansloze amendement in te trekken.

Die enkele leden die bezwaren van principiële aard hadden, roerden zich in de vergaderzaal bij monde van de christelijk-historische J.W.H.M. van Idsinga.

Evenredige vertegenwoordiging achtte hij een 'alldwaast' stelsel, en wel omdat het 'de waarde van opinies, belangen of begeerten' deed 'bepalen door het getal van hen, die zulk een opinie, verlangen of begeerte aanhangen'.<sup>54</sup> Met andere woorden: de Tweede Kamer diende geen spiegel te zijn van de volkswil, maar juist het 'betere ik van de natie'.<sup>55</sup> Het was aan de Kamerleden om te bepalen hoeveel waarde een opinie, een mening of een verlangen had, niet aan het volk. Van Idsinga werd beleefd gehoord, zelfs bestreden, maar feitelijk niet serieus genomen. Politiek was een zaak geworden van georganiseerde collectieven; wie dat niet wilde erkennen plaatste zich buiten de politieke werkelijkheid. Met datzelfde argument werd Drion bestreden. Hij greep de plenaire behandeling van de additionele artikelen namelijk aan om medestanders te zoeken voor de ideeën die hij in zijn bij het voorlopig verslag gevoede nota had uitgewerkt. Maar zijn poging de macht van de partijleiders aan banden te leggen door de kiezers meer invloed te geven op de samenstelling van de fractie, liep op niets uit. Vooral de sociaal-democraten en de katholieken wezen die angst voor almachtige partijbestuurders als irreal van de hand. De sociaal-democraat J.W. Albarda hield Drion voor dat hij zich niet zo'n zorgen hoefde te maken; met de partij-interne democratie zat het in Nederland wel goed. De katholiek Bongaerts, de auteur van de eerder aangehaalde brochure, zei een krachtige ontwikkeling van de partijen nu juist een groot goed te vinden en 'dat eischt, dat ook de leiding in de partijen zoo sterk mogelijk naar voren wordt gebracht'.<sup>56</sup>

### De jaren twintig: kinderziektes en onbehagen

De uitslag van de op 3 juli 1918 gehouden Kamerverkiezingen bracht een onvoorzien en onwenselijk gevolg van het nieuwe stelsel aan het licht: de vele eenmansfracties en splinterpartijtjes. Eenlingen als de excentrieke revuekoning H.J. ter Hall van de Neutrale Partij – die met de revue knippen maar! veel stemmen had veroverd – had Cort van der Linden niet op het oog gehad toen hij in 1916 en 1917 herhaaldelijk had benadrukt dat het van het grootste belang was dat ongebonden, eminente lieden in de Kamer werden gekozen. De in de Kamer geuite vrees dat de kans groter was dat juist niet zulke eminente personen tot het parlement zouden weten door te dringen, leek werkelijkheid te zijn geworden. Datzelfde gold voor de voor de verkiezingen van 1918 geuite angst dat allerlei vertegenwoordigers van deelbelangen succesvol zouden meedingen naar de zetels.

Partij	Zetels	Zetels
	1913	1918
SDAP	15	22
RKSP*	25	30
ARP	11	13
CHU	10	7
Liberaal Unie	22	6
VDB	7	5
Bond van Vrije Liberalen	10	4
Economische Bond	-	3
Sociaal-Democratische Partij	-	2
Socialistische Partij	-	1
Christen-Democratische Partij	-	1
Neutrale Partij	-	1
Bond van Christen-Socialisten	-	1
Middenstandspartij	-	1
Plattelandersbond	-	1
Verbond tot Democratiseering der Weermacht	-	1
Christelijk-Sociale Partij	-	1

*\*De katholieke partij heette in 1918 officieel Algemeene Bond van Roomsch-Katholieke Kiesverenigingen; dit werd op 26 juli 1919 Algemeene Bond van Roomsch-Katholieke Rijkskieskringorganisaties en pas in 1926 Roomsch-Katholieke Staatspartij (RKSP). De aanduiding R.-K. of Katholieke Staatspartij was echter al voor 1926 in zwang.*

Om de versnippering van het partijpolitieke krachtenveld tegen te gaan werd reeds in 1921 besloten dat een partij een aantal stemmen moest halen gelijk of groter aan 75 % van de kiesdeler om voor de toedeling van de zetels in aanmerking te komen. Dat bracht het aantal fracties in 1922 terug van 17 tot 10, slechts drie meer dan er in 1913 onder het absolute meerderheidsstelsel in het parlement waren vertegenwoordigd. Deelname aan de verkiezingen bleef echter bepaald eenvoudig en kosteloos (meer dan een klein aantal handtekeningen ter ondersteuning van de deelname was niet nodig). Het aantal partijen dat zetels wist te winnen nam in 1922 dan wel af, maar niet het aantal dat aan de verkiezingen deelnam. Door het grote aantal partijen dat lijsten indiende, hadden de stembiljetten de omvang van rollen behang. Zo konden de kiesgerechtigden in 1922 in Amsterdam een keuze maken uit maar liefst 45 partijen.

Nadat in 1925 en 1929 wederom een groot aantal partijen had deelgenomen kopte de Engelse Morning Post: 'Humours of a "P.R." election. Thirty-four parties in Holland. Cranks run riot'.<sup>57</sup> Met die laatste typering, 'zonderlingen in overvloed',

doelde de krant met name op de Gooise zakenman Floris Vos die actie had gevoerd tegen de tolheffing op de snelweg Muiden-Amsterdam en inderdaad een zetel had weten te bemachtigen. Geen goed woord had de redacteur van de Morning Post over voor de evenredige vertegenwoordiging; Engeland was zijns inziens een gezegend land met zijn relatieve meerderheidsstelsel (verkiezingen in slechts een stemronde volgens het principe van de meeste stemmen tellen) dat ertoe leidde dat slechts twee partijen voor de verdeling van het merendeel van de zetels in aanmerking kwamen.

In 1921, toen de kiesdrempel werd verhoogd, werd tevens de aanwijzing van de gekozenen aangepakt. De uitslag van 1918 had geleerd dat de wijze van toedeling van de zetels verbetering behoeft. Gebleken was namelijk dat het van een luttel aantal stemmen kon afhangen of de nummer laatst of de nummer twee van de lijst werd verkozen. Doordat een klein verschil in stemmen bepalend kon zijn, had een aantal kandidaten in de geest van het oude meerderheidsstelsel propaganda gevoerd voor de eigen kandidatuur, met als gevolg dat de met zorg door de partijen opgestelde lijsten overhoop werden gegoooid.

De situatie in 1918 was als volgt: die kandidaten die de kiesdeler (het totaal aantal uitgebrachte geldige stemmen gedeeld door honderd zetels) hadden behaald, traden tot de Kamer toe. Omdat een partij in de regel meer zetels behaalde dan er kandidaten waren die een aantal stemmen overeenkomstig de kiesdeler hadden behaald, vielen de resterende zetels toe aan die kandidaten die de meeste stemmen hadden behaald. Omdat de meeste kiezers hun stem aan de lijststaanvoerder gaven, bleek het in 1918 erg ongewis wie (nadat stemmenoverdracht had plaatsgevonden van nummer 1 op 2 enzovoort) werd verkozen. Een complicerende factor in deze toedeling was het aantal van achttien lijsten. Een enigszins georganiseerde minderheid kon de lijstvolgorde dan ook vrij eenvoudig verstoren. Een voorbeeld schept duidelijkheid. Stel: aan een lijst met vijf kandidaten worden twee zetels toebedeeld, de kiesdeler bedraagt vijfhonderd en de verdeling van de stemmen over de kandidaten is als volgt.

Kandidaten	Stemmen
A	510
B	114
C	125
D	123
E	128

Kandidaat A heeft de kiesdeler gehaald en is dus verkozen. Omdat A tien stemmen meer heeft dan nodig is om verkozen te worden verklaard gaan tien stemmen over

op de nummer twee van de lijst (kandidaat B) die daarmee op 124 stemmen komt. Maar de tweede zetel gaat niet naar B, maar naar de vijfde kandidaat (kandidaat E) omdat die met 128 stemmen de meeste stemmen heeft na de lijstaanvoerder. Velen vonden deze wijze van toedelen onacceptabel, want in strijd met de wens van de meerderheid (die verondersteld werd na kandidaat A, kandidaat B te willen) en een ondermijning van de macht van de partijen die met zoveel zorg de lijsten hadden opgesteld. De sociaal-democraat Albarda vond in 1921 na een langdurige discussie een Kamermeerderheid voor zijn voorstel dat een kandidaat de helft van de kiesdeler moest halen om voor een zetel in aanmerking te komen. In bovenstaand voorbeeld zou dus niet kandidaat E worden verkozen, hij had immers minder dan 250 stemmen behaald (de helft van de kiesdeler), maar kandidaat B.

Wat de meerderheid zag als het verhelpen van een kinderziekte beschouwde menig liberaal en vrijzinnige intellectueel als de teloorgang van het democratisch bestel. Een van hen was de vrijzinnig-democraat E.A. van Berestejn. In 1921 was hij een van de Kamerleden die zich vurig verzette tegen het voorstel van Albarda dat de voorkeursstemmen hun betekenis ontnam. Hij had ondervonden hoezeer een actie voor de eigen kandidatuur de partijorganisatie tegen de borst stuitte.<sup>58</sup> Van Berestejn was in het voorjaar van 1918 op de vijfde plaats op een van de VDB-lijsten terechtgekomen. Te laag naar zijn zin. Een voorkeursstemmenactie aan de vooravond van de verkiezingen bood uitkomst. Door geestverwanten binnen en buiten de VDB werd campagne gevoerd voor Van Berestejn, onder meer door middel van strooibiljetten en aanplakbiljetten waarop niet de volledige vrijzinnig-democratische lijst, maar slechts zijn naam stond afgedrukt. Van Berestejn zag er geen kwaad in. Overdracht van de overtollige stemmen uitgebracht op de lijstaanvoerder zou, gezien de omvang van de VDB-achterban, zijn plaats in de Kamer niet veilig kunnen stellen. Maar waarom zou hij het van stemmenoverdracht moeten hebben? Het stond de kiezer immers vrij te stemmen op een kandidaat naar keuze.

VDB-leider H.P. Marchant dacht daar anders over. Hij was woedend en dat de succesvolle actie voor Van Berestejn ten koste was gegaan van de verkiezing van Aletta Jacobs maakte het allemaal nog veel erger. Marchant, die in oktober 1916 in de Kamer te kennen had gegeven de invloed van de 'raddraaiers' (de partijleiders) niet te vrezen omdat hij vertrouwde op de partij-interne democratie, gaf er twee jaar later blijk van weinig op te hebben met de uitspraak van de kiezers.<sup>59</sup> Hij was van mening, en hij was niet de enige partijleider die er zo over dacht, dat, nadat de partijleden zich hadden uitgesproken over de lijsten, de kiezers de lijstvolgorde eenvoudigweg moesten respecteren.

Aan de vooravond van de verkiezingen van 1922 leken de verwikkelingen van 1918 zich voor een tweede maal te ontrollen. De eerste plaats op de kandidatenlijst werd gereserveerd voor Marchant, de tweede plaats voor een vrouw. Van Berestejn was

gepiqueerd over het feit dat het zeker stellen van een plaats voor een vrouwelijke kandidaat ten koste ging van de zittende Kamerleden. Hij wierp Marchant voor de voeten dat hij de partij-interne democratie de nek omdraaide. In die opvatting werd hij gesteund door het vrijzinnig-democratisch Kamerlid E.M. Teenstra, die van mening was dat partijsecretaris P.J. Oud (tevens Kamerlid) de kwade genius achter allerlei machinaties bij de kandidaatstelling was.<sup>60</sup> Van Beresteyn heeft de ledenstemming over de volgorde van de lijsten niet meer afgewacht en verliet gedesillusioneerd begin januari 1922 de VDB. Zijn zetel in de Kamer bleef hij bezetten, zeer tegen de zin van Marchant die van mening was dat die zetel de VDB toekwam en niet Van Beresteyn.

In de jaren twintig lag niet het evenredigheidsbeginsel onder vuur, maar de gekozen uitwerking ervan. Menige criticaster was van mening dat door het lijstenstelsel te veel macht in handen was komen te liggen bij de landelijke partijbesturen. In november 1927 verscheen in het Haagsch Maandblad een aan de evenredige vertegenwoordiging gewijd artikel van de hand van J.C. Ramaer. Ook hij had moeite met de vormveranderingen in de politiek: de pernicieuze handelswijze van de partijbesturen, het gekonkel dus, stond hem tegen.<sup>61</sup> Initiatieven die beoogden bij behoud van evenredige vertegenwoordiging –van de noodzaak daarvan was ook hij overtuigd – de kandidaten een prominentere plaats te geven ten koste van de partijorganisaties en hun leiders, juichte Ramaer toe. De oude en inmiddels ook zeer behoudende Van Houten had in 1922 met zijn Liberale Partij (een liberaal splinterpartijtje) reeds aan de vooravond van de verkiezingen te kennen gegeven dat niet de nummer 1, 2 enzovoort van de lijst van de Liberale Partij tot de Kamer zouden toetreden maar die kandidaten die de meeste stemmen hadden behaald. Dankzij die overeenkomst (die dus afweek van de verdeling die de Kieswet voorschreef) hadden de kiezers werkelijk iets te kiezen; het electoraat bepaalde hoe de fractie zou zijn samengesteld. Ramaer zag er wel wat in. Zo ook in het alfabetisch plaatsen van de kandidaten op de lijsten; al werkte dat sterk in het voordeel van degene wiens naam met een A of B begon, want veel kiezers stemden nu eenmaal op de eerste kandidaat van een lijst. Een goed alternatief was de volgorde op de lijsten door middel van loting vast te stellen. Te overwegen viel ook het drukken van een rond stembiljet, waarop de namen niet onder elkaar stonden maar in een cirkel, alle in hun eigen segment naar het midden wijzend. Zo'n cirkelvormig stembiljet was voor gemeenteraden met weinig afgevaardigden geschikt, maar helaas onbruikbaar voor het grote aantal kandidaten dat aan nationale verkiezingen deelnam.

Al dergelijke voorstellen, die beoogden de dominantie van partijen en de macht van de partijleiders te temperen, hadden als bijkomend voordeel dat de regionale band tussen kiezer en gekozene zou worden verbeterd. De rijkskieskringen van 1918



waren in dat opzicht namelijk tekort geschoten, zo stelde ook Ramaer vast. Van behoud van de vruchtbaar geachte geografische relatie waartoe deze kringen geacht werden aan te zetten, was in de praktijk niet veel terechtgekomen. Partijen dachten bij een evenwichtige fractie al snel aan een juiste verhouding tussen werknemers, boeren, middenstanders, ambtenaren en werkgevers en de aanwezigheid van allerlei specialisten (buitenlandse politiek, financiële beleid, onderwijs enzovoort) en dus niet in de eerste plaats aan een evenwichtige verdeling van vertegenwoordigers uit de verschillende steden, provincies en regio's. Ramaers pleidooi was tekenend voor de jaren twintig: een voortreffelijk beginsel was in een aantal opzichten wat ongelukkig uitgewerkt. De macht van de partijbesturen moest worden beteugeld en de regionale band tussen keizers en gekozenen moest worden hersteld.

### De jaren dertig en de kleine crisis der democratie

Volgens menig criticaster in de jaren dertig lag de evenredige vertegenwoordiging ten grondslag aan wat bekend is geworden als 'de kleine crisis der democratie': de onvrede met en onzekerheid over het functioneren van de democratie. De evenredige vertegenwoordiging bracht immers partijpolitieke verdeeldheid op een moment dat wellicht meer dan ooit behoefte bestond aan een daadkrachtige regering. De verstoorde relatie tussen kiezer en gekozene kwam in de jaren dertig centraal te staan. Dat was tekenend voor het democratisch onbehagen; ook in deze jaren was de reactie op een in de ogen van de tijdgenoten klaarblijkelijk gebrekkig functionerende democratie een roep om meer democratie. De politici, zo luidde de veel gehoorde klacht, verloren zich in geklets en gekissebis en waren zo druk met zichzelf en elkaar dat zij van de volkswil geen weet meer hadden. Door de invoering van de evenredige vertegenwoordiging was een levensader afgeknepen en het gevolg was dat het Binnenhof werd bevolkt door in zichzelf gekeerde 'beroepspolitici' die niet op de hoogte waren van de wensen, verlangens en noden van het volk.

Twee paradoxen verklaren veel van de geuite onvrede in de jaren dertig. In de eerste plaats de gevoelde noodzaak om de bestaande politiek-ideologische verdeeldheid te weerspiegelen en tevens, en in tegenspraak daarmee, de behoefte aan een krachtig nationaal beleid, vooral in de door economische tegenspoed geteisterde jaren na de beurskrach van 1929. Eveneens paradoxaal was het gegeven dat de voortgaande democratisering ertoe had geleid dat de stem van de kiezers waardeloos leek. Al die meningen van al die stemmende mannen en vrouwen bleken telkens weer uit te draaien op een compromis waar niemand gelukkig mee was. Het gevolg was een als stroperig en ondoorzichtig ervaren politiek bestel. Het was de werking van de

massademocratie die de democratie in diskrediet bracht. Dat de evenredige vertegenwoordiging blaam trof was niet onbegrijpelijk, want zij bevestigde veel van de hierboven beschreven veranderingen en was in de bevestiging ervan veelal ook een impuls ertoe. Zo was de totstandkoming van het evenredige lijstenstelsel in zijn uitwerking een erkenning van het bestaan en het belang van politieke partijen, maar het was doordat er geen drempels werden opgeworpen tevens een impuls voor partijvorming. Het groot aantal partijen dat in de jaren dertig aan de verkiezingen deelnam – maar liefst 54 in 1933 – heeft het kiesstelsel, om het eufemistisch te stellen, geen goed gedaan.

Zij die het belang zagen van de representatie van de ideologische verdeeldheid die zo kenmerkend was voor Nederland, drongen in de jaren dertig aan op een mengvorm: kiezen in districten bij behoud van evenredigheid. De liberaal S.S. Smeding werkte in 1934 zo'n gemengd kiesstelsel uit. Voorop stond het herstellen van de hechte band tussen kiezer en gekozene. Zo'n persoonlijke relatie was om een 'psychologische' ofwel 'sentimentele' reden alsook om een praktisch reden noodzakelijk. Naar aanleiding van het eerste schreef Smeding: 'het is nu eenmaal niet te ontkennen, dat men meer "gevoelt" voor een van aangezicht tot aangezicht bekend man, met een inheemschen naam, en op denzelfden grond geboren en getogen – dit zij dan Friesche, Groninger of Zeeuwsche klei, Drentsche of Brabantsche hei of Geldersch zand – dan voor de den een of anderen meneer, wiens naam men wel eens in de Kamerverslagen van de Courant leest – zoo men die verslagen althans leest – en dien men overigens hoorde noch zag, behalve dan op een aanplakbiljet en op een spreekbeurt, enkel dagen voor de verkiezingen, als wanneer genoemde meneer uit Den Haag naar het Noorden moest klimmen of over den Moerdijk moest afzakken, teneinde zijn geliefde kiezers voor te houden dat het hun burgerplicht was en is, op hem te stemmen, opdat hij zijn zeteltje in de Kamer weer zal kunnen bezetten'. De praktische kant van de zaak was dat onder een districtenstelsel, zoals het absolute meerderheidsstelsel doorgaans werd aangeduid, een volksvertegenwoordiger die 'voor "zijn" district in de Kamer zit, van de wenschen en de nooden van dat district beter op de hoogte kan zijn en zal zijn, dan een beroeps politicus der evenredige vertegenwoordiging in Den Haag met menschenmogelijkheid zal kunnen.'<sup>62</sup> Een kiesstelsel dat het belang van deze beide aspecten van de relatie tussen kiezer en gekozene negeerde, deugde niet. Afschaffen van de evenredige verdeelsleutel was echter geen optie, want politiek was in wezen 'iets onpersoonlijks, een partijprogramma, leuzen, een samenstel van ideeën, idealen, beginselen, wenschen, eischen en dogmata'.<sup>63</sup> Smeding stelde ten slotte vast: 'De diepste kern van het verzet tegen het huidig kiesstelsel ligt nu, naar het ons wil voorkomen, in het conflict tussen den levenden mensch en de onpersoonlijke algemeene politiek, waartusschen men immers, als kiezer, een keuze

moet doen! Als goed staatsburger, normaal politiek opgevoed, zal iedere kiezer zijn keuze laten bepalen door de onpersoonlijke eischen der politiek, terwijl als mensch zijn verlangens desalniettemin uitgaan naar het stemmen op een anderen mensch, die hem als mede-mensch, misschien zelfs ongeacht zijn politieke beginselen, welgevallig is'.<sup>64</sup>

Die worsteling tussen een rationele keuze voor onpersoonlijke beginselen en het verstrekken van een vertrouwensvotum aan een mens van vlees en bloed die drager is van die beginselen, was niet nieuw. Reeds in 1925 had G.W. Kernkamp, hoofdredacteur van De Groene Amsterdammer, zich beklaagd over het feit dat de verkiezingen geen 'aardigheid' meer hadden, en wel omdat 'het sportieve element' eraan ontbrak.<sup>65</sup> De politiek was te zakelijk geworden, was te zeer gedepersonaliseerd geraakt. Onder het absolute meerderheidsstelsel was – vooral in de herinnering – elke verkiezing een heroïsch gevecht geweest. De kiezers schaarden zich in die gelukkige dagen in drommen achter een van beide kandidaten en juichend en joelend trok de verkiezingskaravaan door het district. Sinds 1918 was het volk voor emotie aangewezen op voetbalwedstrijden, zo stelde Kernkamp mismoedig vast. Nu was hij reëel genoeg om te erkennen dat de hoogtijdagen van de emancipatie-politiek voorbij waren – de Nederlander moest wennen aan een meer beschouwende, technocratische politiek – maar toch, 'wie door een wijziging van ons kiesstelsel ook wat meer leven in de politieke brouwerij hopen te brengen, zullen goed doen er rekening mede te houden, dat ook den Nederlandschen kiezer niet menschenlijks vreemd is en dat hij eerst dan weer de ware animo in den verkiezingsstrijd zal krijgen, als zijn zucht naar emotie er meer door bevredigd wordt'. Opvallend genoeg was eind negentiende en begin twintigste eeuw een teveel aan emotie voor velen juist een reden geweest het meerderheidsstelsel te bekritisieren. Tegen de gemakkelijke praters, de mannen met de gulle lach en het charisma, maakten de kundige droogstoppers onder het meerderheidsstelsel geen schijn van kans. Een voordeel van een evenredig lijstenstelsel achtte menigeen dat die weinig aansprekende deskundigen die in de Tweede Kamer zo nodig waren achter de brede rug van de charismatische lijsttrekker de fractie konden komen versterken.

Smeding presenteerde in zijn brochure een stelsel dat was gebaseerd op een volledige scheiding tussen 'den politieken kant en de persoonlijken kant'. De stem van de kiezer telde in het stelsel van Smeding tweemaal. Hij stemde door een stemvakje in te kleuren dat was geplaatst tussen de naam van de kandidaat en de naam van de partij van deze kandidaat. Bij het opmaken van de uitslag werden de stemmen opgeteld die op een partij waren uitgebracht (de kandidatenlijsten in de 100 districten waren automatisch verbonden). Nadat het aantal zetels per partij was bepaald, werd vastgesteld welke honderd kandidaten de honderd districten zouden

vertegenwoordigen. Hoe dat het beste kon geschieden was ook voor Smeding geen uitgemaakte zaak; eenvoudig was het in elk geval niet. De kiezer wist in dit stelsel dus niet wie namens zijn district zitting zou nemen, maar hij wist wel dat het een van de kandidaten zou zijn die in zijn district aan de verkiezingen had deelgenomen. En daar ging het om: de politici kwamen dichterbij – zij boden weer een luisterend oor – en zonder afbreuk te doen aan een mathematische verdeling op basis van de beginselen kwam de mens wederom centraal te staan.

Sommigen gingen verder dan Smeding. Wat was er eigenlijk mis met het absolute meerderheidsstelsel van voor 1918? Destijds waren toch ook alle partijen in het parlement vertegenwoordigd, en zelfs min of meer naar evenredigheid. Bovendien waren door de werking van het meerderheidsstelsel met zijn noodzaak tot coalitievorming voor de verkiezingen alle partijen helder verdeeld in twee blokken: links (liberalen en sociaal-democraten) en rechts (de confessionele partijen). Omdat belangenpartijtjes en politieke avonturiers geen schijn van kans maakten, zou ook dat euvel direct verholpen zijn. Niemand minder dan minister-president Hendrikus Colijn zei in 1935, in de Tweede Kamer, de evenredige vertegenwoordiging te verfoeien.<sup>66</sup> Sinds de totstandkoming ervan ontbrak zijns inziens een stevige parlementaire basis om daadkrachtig te regeren. Ingevoerd om de wil van het volk zo zuiver mogelijk tot uitdrukking te brengen, bewerkte de evenredige vertegenwoordiging in de optiek van de premier het tegendeel: een zo diffuse weergave van opvattingen en beginselen dat de volkswil niet langer richtinggevend was voor het regeringsbeleid. Om de dwergpartijtjes de nek om te draaien en om een indeling in twee blokken af te dwingen, maakte Colijn er geen geheim van een warm voorstander te zijn van absolute meerderheidsstemmingen in districten. De staatscommissie die in januari 1936 was ingesteld om een partiële herziening van de Grondwet voor te bereiden, heeft in haar onderzoek, in overeenstemming met de door de regering verstrekte opdracht, ook de wijze van samenstelling van het parlement betrokken. Meer precies luidde de opdracht op dit punt: 'de mogelijkheid om, met behoud van de grondslagen van het bestaande stelsel, het kiesrecht [waarmee werd verwezen naar het stelsel] te wijzigen ter bevordering van een gezonde werking van het parlementaire stelsel'.<sup>67</sup> De hartenkreet van de premier werd dus gehoord, althans in zoverre dat er werd gezocht naar mogelijke verbeteringen. Van afschaffen van de evenredige vertegenwoordiging kon echter geen sprake zijn; de verbeteringen moesten worden gevonden binnen de grondwettelijke bepaling dat de zetels op basis van evenredige vertegenwoordiging werden verdeeld. In het eindverslag werd het volgende opgetekend: De commissie heeft gemeend, geen andere wijziging te moeten aanbrengen dan eene, waardoor de gewone wetgever iets meer armslag krijgt bij de uitwerking van het evenredig kiesrecht, in dien zin, dat hij niet verplicht zal zijn de wiskundige evenredigheid zoo

dicht mogelijk te benaderen. Het grondwetsartikel zou daarom moeten voorschrijven dat de zetels werden verdeeld op basis 'van evenredige vertegenwoordiging binnen door de wet te stellen grenzen'. Na de verkiezingen van 1937 en de tweede lezing van de wijzigingsvoorstellen wordt de Grondwet op dit punt inderdaad gewijzigd overeenkomstig de door de commissie voorgestelde formulering.

Die verkiezingen van 1937 brachten overigens de nodige rust. Een tweetal na de verkiezingen van 1933 doorgevoerde wijzigingen sorteerte het gewenste effect. Om te beginnen was in 1935 de kiesdrempel verhoogd van 75 naar 100 % van de kiesdeler. Die maatregel heeft er mede toe geleid dat in 1937 slechts tien partijen Kamerzetels wisten te bemachtigen. Dat aantal achtte menigeen nog altijd aan de hoge kant, maar een teken van een relatief gezond bestel als het werd afgezet tegen de zeventien fracties die in 1918 tot de Kamer wisten door te dringen. Ook de invoering, datzelfde jaar, van een waarborgsom die men verloor als er geen zetels werden gehaald, ging de versnippering van het partijpolitieke krachtenveld tegen. In 1937 namen slechts twintig partijen deel aan de Kamerverkiezingen. Ook dat getuigde in relatieve zin van een heel wat gezondere situatie; tijdens de Kamerverkiezingen van 1933 hadden immers maar liefst 54 partijen hun kansen beproefd.

## **Besluit**

De invoering van de evenredige vertegenwoordiging in 1917 was een noodzakelijke sprong in het duister. Nederland was in de laatste kwart van de negentiende eeuw onmiskenbaar een land van minderheden geworden. Een rechtvaardigere verdeelsleutel dan de evenredige vertegenwoordiging was onder die omstandigheden niet denkbaar. Bovendien was politiek in diezelfde periode onmiskenbaar partijpolitiek geworden. Een op een willekeurige indeling in geografische eenheden gestoelde indeling in honderd kiesdistricten viel niet te rijmen met een ideologische strijd gevoerd door nationaal georganiseerde collectieven. De onmiskenbare gebreken die kleefden aan het absolute meerderheidsstelsel maakten dat de keuze voor invoering van een evenredig lijstenstelsel met overtuiging kon worden gemaakt.

Dat die invoering is getypeerd als een sprong in het duister had te maken met de onenigheid over de uitwerking van het evenredigheidsbeginsel. Dat dat beginsel werd vastgelegd in de Grondwet maakte de invoering niet alleen ongewis, maar volgens menigeen ook onverantwoord. Want indien de praktijk zou uitwijzen dat het stelsel niet goed functioneerde dan was terugkeer naar het vertrouwde meerderheidsstelsel, althans op korte termijn, onmogelijk. Een overgrote Kamermeerderheid zag in 1917 echter de noodzaak van invoering alsook van de

grondwettelijke verankering van het beginsel en dus werd willens en wetens de sprong in het duister gewaagd.

Voor alle partijen gold dat de totstandkoming van de evenredige vertegenwoordiging dwong tot nationalisering, professionalisering en een hiërarchische partijorganisatie. Het nieuwe lijstenstelsel bevestigde het bestaan en het belang van partijen, en die bevestiging leidde weer tot een versterking van de positie van nationale partijorganisaties. Het waren met name liberalen en vrijzinnige intellectuelen die in de jaren twintig moeite hadden met het feit dat politiek na 1918 meer dan ooit partijpolitiek was. Met afschuw bezagen zij dat organisaties belangrijker waren dan individuen en dat van kiezers, partijleden en gekozenen volgzzaamheid en discipline werden verwacht. Een van de meest welsprekende critici van het nieuwe kiesstelsel was de historicus Johan Huizinga. Het is dan ook niet verwonderlijk dat hij in 1922 zijn steun gaf aan Van Beresteyns Comité voor de Verkiezing van Onafhankelijke Kamerleden, een initiatief van Kernkamp, vermaard historicus en hoofdredacteur van De Groene. De naam van het Comité was het programma: Nederland had volgens de initiatiefnemers meer dan ooit behoefte aan onafhankelijke Kamerleden, aan mannen van bekwaamheid en hooggestemd karakter. In een tijd dat politiek partijpolitiek was geworden, in een tijd dat bureaucratie en regelgeving uiterst complex waren en alle partijen de behoefte voelden aan een fractie met daarin alle mogelijke specialisten, hielden Van Beresteyn, Kernkamp en Huizinga vast aan een negentiende eeuwse representatieopvatting. De kritiek van de jaren twintig was mild in haar bewoordingen, betrof eigenlijk altijd de uitwerking (en niet het evenredigheidsbeginsel) en verstomde met de erkenning dat politiek in het tijdperk van de massademocratie niets anders dan partijpolitiek kon zijn.

Het weerspiegelen van de bestaande ideologische verdeeldheid bleef ook in de jaren dertig voor de meeste critici van het lijstenstelsel een leidende gedachte bij het formuleren van bedenkingen en verbeteringen. Bovendien was een terugkeer naar het oude meerderheidsstelsel erg ongewis, want wie zou daarvan profiteren? De vele gebreken die het absolute meerderheidsstelsel aankleefden was een reden te meer niet onbezonnen te pleiten voor herinvoeren van districtsgewijze verkiezingen, die bovendien meer en meer werden geromantiseerd. Vandaar dat velen zochten naar de steen der wijzen: aansprekende districtskandidaten en behoud van evenredigheid. Die aansprekende districtskandidaten waren noodzakelijk omdat velen meenden dat het Binnenhof werd bevolkt door van het volk losgezongen beroepspolitici. Die benaming werd een scheldwoord dat fascist en nationaal-socialisten in de jaren dertig even gemakkelijk in de mond namen als bepaald onverdachte beschouwers van het democratisch bestel. Dat Den Haag werd bevolkt door die vermaledijde beroepspolitici was, zo luidde een veel gehoorde en vaak

herhaalde klacht, niet in de laatste plaats te wijten aan de evenredige vertegenwoordiging. Herinvoeren van een vorm van stemmingen in districten zou de Kamerleden dwingen weer te luisteren naar het volk, want wat anders dan het helder en zuiver doen weerklinken van de volkswil zou het in de jaren dertig gesignaleerde democratisch tekort kunnen verhelpen.

Zodoende was reeds in de jaren twintig de te grote afstand tussen kiezers en gekozenen op de agenda komen te staan. Het was duidelijk geworden dat de politiek niet gereduceerd kon worden tot het kwantificeren van de ideologische verscheidenheid. Politiek was en bleef mensenwerk. Waar in de jaren twintig de onwennigheid met de strakke partijorganisaties zich uitte in een pleidooi voor een prominentere plaats voor personen tijdens de verkiezingen, was in de jaren dertig onder de dreigende slagschaduw van rechtse dictaturen meer dan in het decennium daarvoor een roep te horen om personen die krachtadig konden optreden en vertrouwen inboezemden. Herstel van de relatie tussen kiezers en gekozenen, herstel van de slagader die de volkswil met de volksvertegenwoordiging verbond, werd cruciaal geacht voor behoud van het democratische stelsel. Als die kloof niet werd gedicht, als met andere woorden de evenredige vertegenwoordiging niet werd aangepast, dan viel het ergste te vrezen. Die klacht en die bezwering zou nog vaak worden herhaald.